

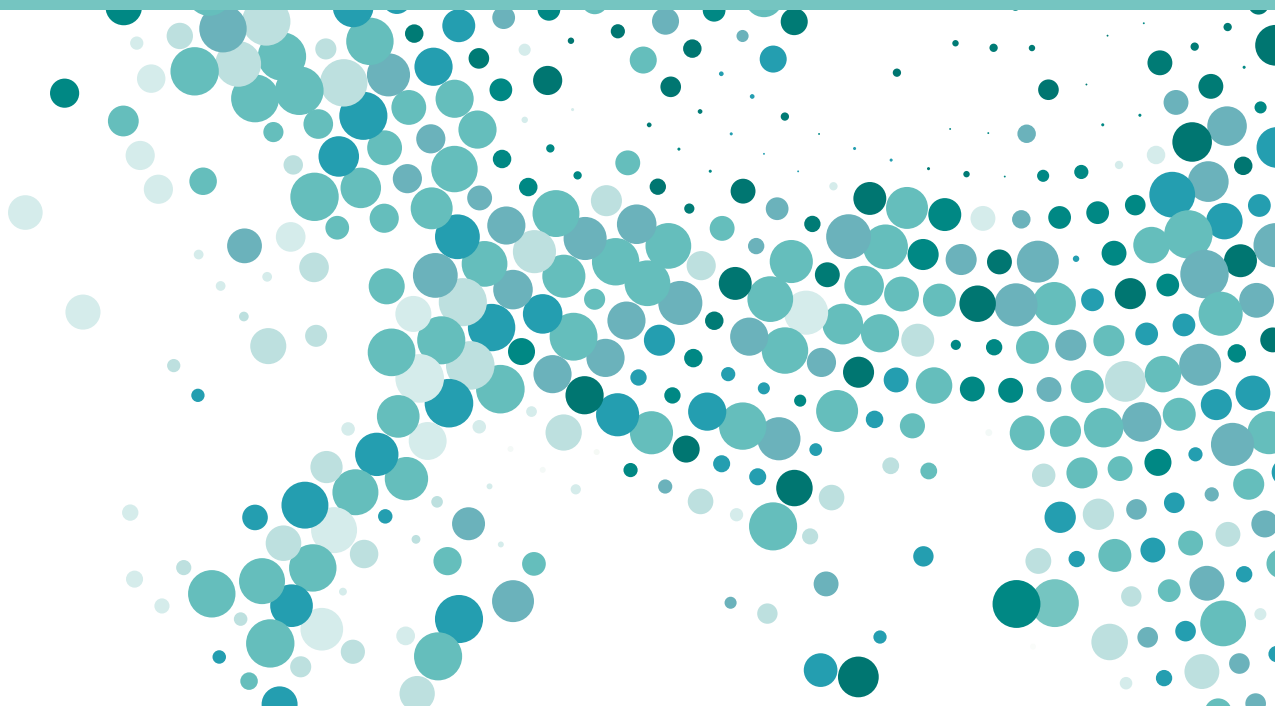


SISÄMINISTERIÖ
INRIKESMINISTERIET



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

Migrations- och integrationspolitiken 2011–2014





SISÄMINISTERIÖ
INRIKESMINISTERIET



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

Migrations- och integrationspolitiken 2011–2014

INRIKESMINISTERIETS PUBLIKATION 5/2015
(ISSN 2341-8524)

Migrations- och integrationspolitiken 2011–2014
ISBN 978-952-324-017-9 nid.

ISBN 28.1.2015

ISBN 978-952-324-018-6 PDF

Förord

Rapporten du håller i din hand är inrikesministeriets och arbets- och näringsministeriets översikt av migrations- och integrationspolitiken under den gångna valperioden.

Syftet med rapporten är att beskriva arbetet inom migrationspolitiken och -förvaltningen samt att främja integrationen under de senaste fyra åren. Samtidigt belyser rapporten utvecklingen och behoven under de kommande åren. Vi önskar att den här rapporten för sin del stöder det framtida utvecklingsarbetet inom migrations- och integrationspolitiken.

Riksdagen förutsatte år 2010 att regeringen varje valperiod ger en redogörelse om utlännings-, migrations- och integrationspolitiken och dess funktion. På grund av den stora arbetsmängden i slutet av valperioden 2011–2015 hann riksdagen dock inte behandla en redogörelse. Rapporten innehåller det material som samlats för en redogörelse.

Inrikesministeriet ansvarar för de delar som behandlar migration och lika behandling (kapitlen 1–4, 6) och arbets- och näringsministeriet för delen som behandlar integration (kapitel 6). Övriga ministerier som ansvarar för service till invandrare har också deltagit i arbetet, särskilt undervisnings- och kulturministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, miljöministeriet och finansministeriet.

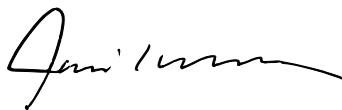
Under beredningsskedet av rapporten ordnades en hearing i Migrationsverket i november 2014. Nästan hundra representanter för staten, kommuner och den tredje sektorn deltog i tillfället, och gav sina värdefulla bidrag till beredningen av rapporten. Utkastet till redogörelse behandlades även i den integrations- och migrationspolitiska ministerarbetsgruppen den 15 december 2014.

I den offentliga debatten om migration är behovet stort av aktuell och faktabaserad information. Vi önskar att rapporten stöder en ansvarsfull och mångsidig diskussion i samhället om betydelsen av invandring och integration för Finland.



Päivi Räsänen

inrikesminister



Lauri Ihalainen

arbetsminister

Innehåll

1 INLEDNING	10
2 RIKTLINJERNA FÖR INVANDRINGS- OCH INTEGRATIONSPOLITIKEN FASTSTÄLLS I STRATEGIN MIGRATIONENS FRAMTID 2020 OCH STATENS PROGRAM FÖR INTEGRATIONSFRÄMJANDE	11
3 VERKSAMHETSMILJÖ	13
3.1 Internationell flyttningsrörelse	13
3.1.1 Flyktingsituationen i världen har tillspetsats	13
3.2 Flyttningsrörelsen i EU-området	14
3.2.1 Antalet asylsökande ökar inom EU	15
3.2.2 Medelhavet är utsatt för tryck från olaglig invandring	17
3.3 Tydliga skillnader mellan de nordiska länderna vad gäller flyttningsrörelsens omfattning	18
3.4 Finland är en del av den globala flyttningsrörelsen	19
3.4.1 Invandringen ökar och koncentreras till tillväxtcentrum	19
3.4.2 Invandringen har blivit mångformigare	21
3.4.3 Invandringen påverkar samhället och befolkningsstrukturen	22
4 MIGRATIONSPOLITIK	23
4.1 Migrationspolitikens folkrättsliga referensram	23
4.2 EU:s migrationspolitik syftar till att främja ekonomisk tillväxt och svara på migrationstrycket mot unionens område	24
4.2.1 Laglig invandring främjas	24
4.2.2 Ett gemensamt europeiskt asylsystem	25
4.2.3 Beredning och verkställande av EU-politiken och EU-lagstiftningen på nationell nivå	26
4.2.4 Samarbete med tredjeländer	27
4.2.5 EU:s fonder inom området för inrikes frågor	28
4.2.6 Europeiska migrationsnätverket, EMN	29
4.3 Migrationen är mångformig	30
4.3.1 Den ökande gränstrafiken ska vara smidig och säker	30
4.3.2 Visumbehandlingen har blivit effektivare under valperioden	31
4.3.3 Arbetstagares migration	34
4.3.4 Migration av studerande	38
4.3.5 Till en familjemedlem i Finland	39
4.4 Internationellt skydd	41
4.4.1 Beslutsfattandet gällande asyl har blivit effektivare och behandlingstiderna har blivit snabbare	41
4.4.2 Ett flexiblare mottagningssystem	46
4.4.3 Flyktingkvoten	49
4.5 Hjälp till offer för människohandel	50
4.6 Återvändande och återsändande	53



4.6.1 Frivilligt återvändande och tillfälliga tillståndt	53
4.6.2 Utvisning	54
4.7 Olaglig invandring och övervakning av utlänningar	54
4.7.1 Olaglig invandring	54
4.7.2 Övervakning av utlänningar	55
4.8 Tagande i förvar av utlänningar	56
4.9 Finskt medborgarskap	57
4.10 Migrationsförvaltningens resultat har förbättrats	59
4.11 Förvaltningstjänster för kunder och myndigheter	60
4.11.1 Behandling och uträttande av ärenden elektroniskt	60
4.11.2 Utveckling av registreringen	61
4.11.3 Kundservice	61
4.11.4 Landinformation	62
4.12 Beredskap för massinvandring	63
 5 INTEGRATIONSPOLITIKEN	 65
5.1 Utgångspunkter och tyngdpunkter för integrationspolitiken	65
5.2 Delaktig i samhället genom integrationsfrämjande	66
5.3 Medborgarsamhället stöder integrationen	68
5.4 Kompetens, uppföljning och effektivitet förstärks i det integrationsfrämjande arbetet	68
5.5 Lagen om främjande av integration (integrationslagen) styr integrationen	69
5.5.1 Integrationslagens utgångspunkter	69
5.5.2 Mer verkningsfull integration genom utvidgning av integrationslagens tillämpningsområde	69
5.5.3 Integrationsfrämjandet sköts av flera myndigheter	70
5.6 Viktigt med stöd i den inledande fasen – mot arbetslivet via en servicekedja	71
5.6.1 Handboken Välkommen till Finland till alla invandrare	72
5.6.2 Integrationen börjar med vägledning och rådgivning	72
5.6.3 Inledande kartläggning utreder invandrarens servicebehov	73
5.6.3.1 Kommunerna har gjort färre inledande kartläggningar än väntat	73
5.6.3.2 Arbets- och näringsbyråns inledande kartläggning för alla invandrare som vill ut på arbetsmarknaden	74
5.6.4 I integrationsplanen specificeras särskilda integrationsåtgärder	75
5.6.4.1 Arbets- och näringsbyråns integrationsplaner stöder sysselsättning	75
5.6.4.2 Kommunerna har gjort få integrationsplaner	76
5.6.4.3 Samarbetet bör förtydligas och effektiviseras	77
5.6.4.4 Integrationsplanerna för minderåriga och familjer bör utvecklas som stöd för familjens integration	78
5.7 Integrationsutbildningen följer på den inledande fasen	79
5.7.1 Integrationsutbildningen omfattar språkstudier samt arbetslivs- och samhällsfärdigheter	80
5.7.2 Mängden integrationsutbildning som ordnas i form av arbetskraftsutbildning motsvarar inte efterfrågan	81

5.7.3 Integrationsutbildningens resultat	82
5.7.4 Frivilliga studier ger fler utbildningsmöjligheter	83
5.7.5 Utbildningen utvecklades inom projektet Delaktig i Finland	84
5.7.6 Grundläggande utbildning även för invandrare som passerat läropliktsåldern	85
5.7.7 Avläggande av allmän språkexamen gör det lättare för invandraren att få arbete och medborgarskap	86
5.8 Från utbildning till arbetsliv – invandrarnas kompetens måste tas i bruk	87
5.8.1 Invandrarna är sämre sysselsatta och har sämre ställning på arbetsmarknaden än den infödda befolkningen	87
5.8.2 Effektivare invandrarservice på arbets- och näringsbyråerna – inklusive stöd för företagande	89
5.8.3 Identifieringen och erkännandet av kompetens och examina har utvecklats	91
5.8.4 Ökad mångfald i arbetslivet en del av utvecklingen av arbetslivets kvalitet	91
5.8.5 Utländska studerande mer flexibelt och effektivt in i det finländska arbetslivet	92
5.9 Kommunen bär det allmänna ansvaret för integrationsfrämjandet på lokal nivå	94
5.9.1 Regionala skillnader i serviceutbudet	94
5.9.2 Man bör satsa på sektorsövergripande samarbete	94
5.9.3 De kommunala integrationsprogrammets verkningar utvecklas	95
5.9.4 Kommunallagen ändras för att utveckla kommunens strategiska ledning	95
5.10 Invandrarna inom social- och hälsovården	96
5.10.1 För att kunna utveckla servicen behövs information om invandrarnas välfärd och hälsa	96
5.10.2 Viktigt att invandrarklienter får vägledning och rådgivning inom social- och hälsovården	97
5.10.3 Social- och hälsovårdspersonalens kompetens utvecklas	97
5.10.4 I början är en del av invandrarna oftare beroende av socialskyddsförmåner än den infödda befolkningen – på längre sikt utjämnas skillnaden	98
5.11 Viktigt att barn och unga med invandrarbakgrund får stöd för integrationen	99
5.11.1 Barn med invandrarbakgrund delaktiga i småbarnsfostran	99
5.11.2 Stöd för invandrarnas utbildningsväg	100
5.11.2.1 Inom den grundläggande utbildningen läggs grunden för ett utbildningskontinuum	100
5.11.2.2 Sämre inlärningsresultat i grundskolan än den infödda befolkningen återspeglas i övergången till studier på andra stadiet	100
5.11.2.3 Utbildningsmässig jämlikhet främjas i grundskolorna	101
5.11.2.4 Utbildning som förbereder för gymnasieutbildning inleddes hösten 2014	101
5.11.2.5 Förnyelserna inom den grundläggande yrkesutbildningen stöder invandrarungas tillgång till och deltagande i yrkesutbildning	102
5.11.3 Invandrarungas sysselsättning är sämre än den infödda befolkningen	103
5.11.3.1 Invandrarungas sysselsättning stöds genom utbildning, arbets- och näringsbyråernas tjänster, nätverk och ungdomsgarantin	104
5.11.3.2 Barn och unga med invandrarbakgrund behöver stöd inom social- och hälsovården	105
5.11.3.3 Rådgivningen och grundskolans elevvård stöder invandrarnas välfärd	105

5.11.3.4 Barnskyddet stöder också invandrabarns och invandrarungas uppväxt och utveckling samt familjernas välfärd och föräldraskapet	106
5.11.3.5 Invandrarna är en särskild målgrupp för ungdomspolitiken	106
5.12 Bostadsområdena utvecklas	108
5.12.1 Bostadslösheten bland invandrare måste minska	109
5.13 Delaktig i samhället genom kultur och idrott	109
5.13.1 Konst och kultur stöder integrationen	109
5.13.2 Delaktighet genom idrott	110
5.14 Könet har betydelse för integrationen	111
5.14.1 Invandrarkvinnors och invandarmäns integration som en del av familjens integration	112
5.14.2 Invandrarkvinnor deltar mer sällan än invandarmän i utbildning och arbetsliv – skillnaderna utjämnas när de har varit i landet en längre tid	113
5.14.3 Det behövs mer information om våld mot invandrarkvinnor	114
5.15 Uppmärksamhet fästs vid specialgrupper	117
5.15.1 Äldre invandrare behöver omsorg och service	117
5.15.2 Invandrare med funktionsnedsättning behöver vägledning och rådgivning om tillgången till service	117
5.15.3 Invandrare kan utsättas för diskriminering på grund av sin könsidentitet eller sitt könsuttryck	118
5.16 Vägledning för integration	119
5.16.1 Närings-, trafik- och miljöcentralerna har en betydande roll för integrationen	119
5.16.2 Regionförvaltningsverkens roll vid integrationsfrämjandet bör förstärkas	120
5.17 Anvisande till kommuner av personer som får internationellt skydd	120
6 JÄMLIKHET OCH ETNISKA RELATIONER	122
6.1 Diskriminering av invandrare i Finland	122
6.1.1 Barometrar beskriver subjektiva erfarenheter av diskriminering	122
6.1.2 Rasistiska brott utgör största delen av den kända hatbrottsligheten	123
6.1.3 En stor del av diskrimineringen förblir utanför statistiken	124
6.1.4 Uppföljningssystemet för diskriminering samlar information om diskriminering av invandrare och dessas upplevelser	125
6.2 Arbete mot diskriminering under valperioden	126
6.2.1 Delegationen för etniska relationer ETNO främjar dialog mellan invandrarföreningar och det övriga samhället	126
6.2.2 Reformen av diskrimineringslagen ger bättre jämlikhet i praktiken	126
6.2.3 Diskriminering måste identifieras bättre än tidigare	127
6.2.4 Relationer mellan olika befolkningsgrupper	129

1 Inledning

Invandringen till Finland har ökat under de senaste årtiondena. Den utländska befolkningen i Finland fördubblades nästan under 2000-talet och enligt prognoserna kommer ökningen att fortsätta. Den internationella flyttningsrörelsen blir inte bara större, utan även mångformigare, också i Finland. Ännu under 1990-talet låg tyngdpunkten på humanitär invandring. Idag flyttar man till Finland huvudsakligen på grund av arbete, studier och familjeband. En del av dem som flyttar till Finland blir kvar en kort tid, andra stannar längre eller bosätter sig här permanent.

I takt med att invandringen ökar och blir mångformigare ökar också behovet av en förutseende och aktiv migrations- och integrationspolitik. Samtidigt som rörligheten görs smidigare och bosättning i Finland främjas, är målet att bibehålla en behärskad invandring till Finland.

En förutsättning för en lyckad migrations- och integrationspolitik är att invandrarna upplever att de är en bestående, jämlik och välkommen del av det finländska samhället. Ett positivt attitydklimat gentemot invandrare och möjligheten att uppleva delaktighet har avsevärd betydelse när man etablerar sig i sitt nya hemland. Samtidigt är det viktigt att genom service främja invandrarnas integration och jämlikhet samt att stödja växelverkan mellan olika befolkningsgrupper och goda etniska relationer.

Invandrarbefolkningen har en yngre åldersstruktur än den infödda befolkningen och invandringen har en stor betydelse för utbudet av arbetskraft och försörjningskvoten under de kommande decennierna. De stora åldersklasserna är på väg att lämna arbetsmarknaden och Finland behöver en aktiv, planmässig och riktad arbetsbaserad invandring för att stöda arbetsmarknadens funktionalitet och den ekonomiska tillväxten. Invandrarna för med sig nya tillvägagångssätt och internationella kompetensnätverk. Det är också viktigt att satsa på utländska investeringar och på att få utländska nyck-

elpersoner att flytta till Finland. En kunnig och mångsidig arbetskraft främjar en mångformig och innovativ arbetsmarknad, vilket för sin del ytterligare ökar Finlands dragningskraft som ett målland för kunnig arbetskraft. Det är också viktigt att se till att de som redan bor i Finland kan utnyttja sin kompetens och delta i att utveckla samhället. Satsningar på invandrarnas och i synnerhet de ungas sysselsättning är en betydande framtidsfråga.

2 Riktlinjerna för invandrings- och integrationspolitiken fastställs i strategin Migrationens framtid 2020 och statens program för integrationsfrämjande

En central åtgärd under valperioden för att styra migrations- och integrationspolitiken var det principbeslut om Finlands migrationsstrategi som godkändes av statsrådet sommaren 2013 vid sidan av regeringsprogrammet. Strategin Migrationens framtid 2020 ersatte det tidigare migrationspolitiska programmet från år 2006 fastställt av Vanhanens första regering. Syftet med strategin var att definiera långsiktiga riktlinjer och samtidigt visa vägen för en aktivare och mer föregripande migrationspolitik. Strategin bereddes i en arbetsgrupp bestående av över 40 migrationsaktörer. I utformandet av strategin ansågs det vara viktigt att definiera värdena förknippade med integration även på en nationell nivå. Det centrala budskapet i strategin är att de människor som flyttar till Finland ska få vara med och bygga upp landets framtid och att de ska ses som delaktiga och aktiva aktörer, inte bara som objekt för tjänster och åtgärder.

I strategin har de migrationspolitiska frågorna och utvecklingsbehoven definierats under tre riktlinjer. Samma struktur eftersträvas i denna rapport. I strategin definieras följande principer som riktlinjer för migrationspolitiken:

- 1) Ett öppet men tryggt Finland
- 2) Var och en finner sin plats
- 3) Mångfald är vardag

Den första riktlinjen behandlar migrationspolitiken som en helhet. Målet är att göra rörligheten smidigare för att trygga Finlands konkurrenskraft. I samband med beredningen av strategin väckte i synnerhet Finlands försörjningskvot diskussion: under de kommande åren kommer den arbetsföra befolkningens andel att minska. Då sysselsättningssituationen i Finland emellertid har försämrats under de senaste åren, har det inte funnits något underlag för ett bredare stöd av arbetsbaserad invandring. Under beredningen av strategin konstaterades det att även om vissa branscher säkert kommer att behöva mer utländsk arbetskraft i framtiden, finns det för tillfället inga politiska förutsättningar för en kraftig ökning av den arbetsbaserade invandringen.

Samtidigt som rörligheten görs smidigare, är målet att bibehålla en behärskad invandring till Finland. Man måste också beakta problem med anknytning till invandring, till exempel internationell brottslighet och människohandel. Även de förpliktelser gällande internationellt skydd som Finland har förbundit sig till ska följas.

Målet med den andra riktlinjen är att utveckla invandrarnas integrationsprocess. De viktigaste målsättningarna är att utveckla invandrarnas språkkunskaper och stödja deras sysselsättning samt att utveckla servicenätet så att det bättre motsvarar invandrarnas behov. Kärnan i den tredje riktlinjen är de finländska grundläggande värdena och attitydklimatet. De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillhör alla. Man måste sträva efter att eliminera fördomar riktade mot invandrare och minska både den strukturella diskrimineringen och den rasism som invandrarna möter i sin vardag.

Som stöd för strategin utarbetades även ett åtgärdsprogram som publicerades våren 2014. Åtgärdsprogrammet, som inkluderar cirka 170 olika åtgärder, ger en helhetsbild av vad man konkret kommer att göra inom migrationsförvaltningen under de kommande åren, hur åtgärderna finansieras, vilka instanser som är ansva-

riga och hur uppföljningen genomförs. Eftersom tyngdpunkten för migrationsstrategin är riktlinjerna som främjar invandrarnas sysselsättning, riktas största delen av åtgärderna till detta område. Verkställandet av strategin och åtgärdsprogrammet följs upp vid inrikesministeriets och arbets- och näringsministeriets tjänstemannamöten som ordnas varje år.

Riktlinjerna gällande integration godkändes redan innan strategin Migrationens framtid 2020 godkändes. Enligt lagen om främjande av integration (1386/2010) beslutar statsrådet om det nationella utvecklandet av integrationen genom att för regeringsperioden utarbeta ett program för integrationsfrämjande i vilket målen och åtgärderna för integrationsfrämjandet anges. På basis av statens första program för integrationsfrämjande utfärdade statsrådet ett principbeslut (7.6.2012) där regeringens tyngdpunktsområden för utvecklingen av integrationspolitiken sammanställdes. I principbeslutet anges följande tyngdpunktsområden för integrationen 2012–2015:

- stöd för gemenskapsbaserad integration
- basservicen stöder familjernas integration
- främjande av att invandrare kommer in på arbetsmarknaden
- stöd till invandrarbarn och invandrarunga
- utländska studerande ses som resurs
- kommunplats till alla som får internationellt skydd
- säkerställande av den finansiering som krävs för programmets genomförande.

3 Verksamhetsmiljö

3.1 Internationell flyttningsrörelse

Den internationella flyttningsrörelsen omfattar som ett globalt fenomen en relativt liten, oförändrad del av världens befolkning. FN:s avdelning för ekonomiska och sociala frågor (UNDESA) bedömde år 2013 att den internationella flyttningsrörelsen omfattar cirka 3,2 procent av världens befolkning, medan andelen var 2,9 procent år 1990. I absoluta tal har den internationella flyttningsrörelsen emellertid ökat i takt med befolkningsökningen, från 154 miljoner invandrare år 1990 till 232 miljoner år 2013. Den internationella flyttningsrörelsen ökade snabbast mellan åren 2000 och 2010, då rörligheten ökade med 2,3 procent per år. Ökningen av den internationella flyttningsrörelsen har dock blivit långsammare under de senaste åren och motsvarar nu en ökning på cirka 1,6 procent per år.

Den internationella flyttningsrörelsen ökar ojämnt i olika länder och olika områden. Mellan åren 1990 och 2013 ökade flyttningsrörelsen som riktade sig till industriländerna två gånger snabbare jämfört med flyttningsrörelsen till utvecklingsländerna. År 2013 var 71 procent av

alla invandrare födda i utvecklingsländer, och 60 procent av industriländernas 136 miljoner invandrare kom från utvecklingsländer.

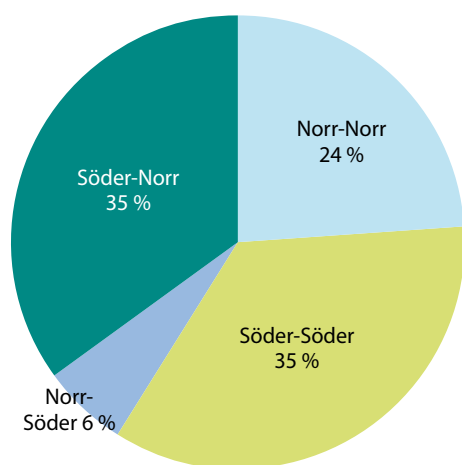
Befolkningen i Europa ökar på grund av flyttningsrörelsen. År 2013 riktades nästan en tredjedel av världens internationella flyttningsrörelse till Europa, samtidigt som en fjärdedel av den internationella flyttningsrörelsen härstammade från Europa. Av européernas invandring riktades 65 procent också till andra europeiska länder. Flest invandrare från europeiska länder fanns i Ryssland (11 miljoner), Tyskland (10 miljoner) och Storbritannien (8 miljoner). Av den internationella flyttningsrörelsen riktades 31 procent till Asien, medan 40 procent av den internationella flyttningsrörelsen härstammade från Asien. Nordamerika var målet för 23 procent av den internationella flyttningsrörelsen, medan 2 procent av den internationella flyttningsrörelsen härstammade därifrån.

3.1.1 Flyktingsituationen i världen har tillspetsats

År 2013 präglades av ett flertal utdragna flyktingkriser. I slutet av år 2013 hade enligt FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) 51,2 miljoner människor tvingats fly sina hem på grund av förföljelse, upptrappat våld eller kränkningar av de mänskliga rättigheterna (siffran inkluderar även människor som har tvingats flytta inom sitt hemland). UNHCR har konstaterat att antalet är det högsta sedan den heltäckande statistikföringen inleddes år 1989. Över 11 miljoner flyktingar som omfattas av UNHCR:s mandat tvingades lämna sina hemländer.

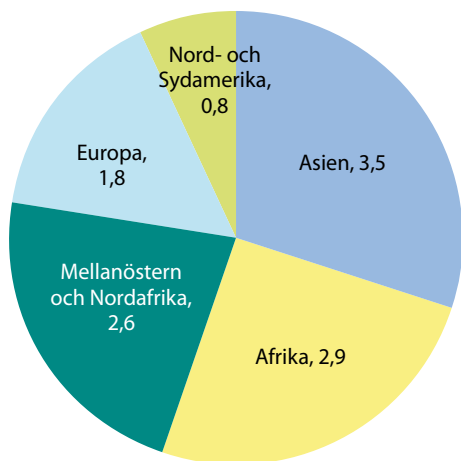
Antalet flyktingar som uppehåller sig i utvecklingsländer har ökat. Enligt UNHCR uppehöll sig cirka 86 procent av världens flyktingar i utvecklingsländer år 2013, medan 70 procent av flyktingarna uppehöll sig i utvecklingsländer tio år tidigare. Största delen av flyktingarna blir kvar i närheten av utreseländerna. När det gäller enskilda länder kom det flest flyktingar från Pakistan, Iran och Libanon år 2013. Över hälften av alla flyktingar i världen kommer från tre länder: Afghanistan, Syrien och Somalia.

Figur 1. Den internationella flyttningsrörelsens utgångsplats och riktning 2013



Källa: FN:s avdelning för ekonomiska och sociala frågor (UNDESA): *International Migration Report 2013*

Figur 2. Antal flyktingar (miljoner) enligt område år 2013



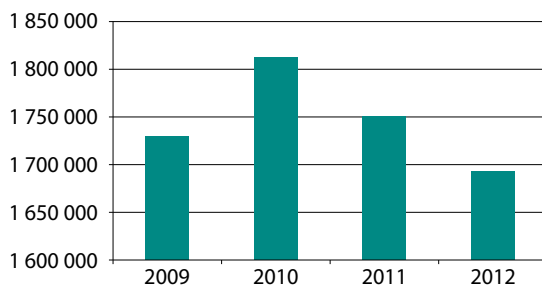
Källa: UNHCR

3.2 Flyttningsrörelsen i EU-området

Under år 2012 flyttade cirka 1,7 miljoner invandrare till EU från tredje länder. Dessutom flyttade cirka 1,7 miljoner människor från ett EU-land till ett annat. Samtidigt flyttade cirka 2,7 miljoner människor bort från EU. År 2012 var nettoflyttningen positiv i 14 medlemsländer, medan 12 medlemsländer – största delen länder i Östeuropa – drabbades av flyttningsförlust. Av medlemsländerna tog Tyskland, Storbritannien och Italien emot flest invandrare. År 2012 tog Tyskland och Storbritannien emot cirka en halv miljon invandrare vardera, medan Italien tog emot 350 000. Samma år flyttade flest människor bort från Spanien, Storbritannien och Frankrike. Nästan 450 000 människor flyttade från Spanien och cirka 300 000 människor flyttade från både Storbritannien och Frankrike.

I början av år 2012 uppehöll sig 20,7 miljoner medborgare från tredje länder i EU-området, vilket motsvarar cirka 4,1 procent av områdets hela befolkning. Dessutom bodde 13,7 miljoner medborgare från andra medlems-

Figur 3. Invandring EU-27 åren 2009–2012



Källa: Eurostat

länder i medlemsländerna. Kvantitativt sett bodde det flest utlänningar i Tyskland, Spanien, Storbritannien, Italien och Frankrike. Relativt sett hade emellertid Luxemburg den största andelen utländska medborgare, 44 procent av befolkningen. Andra medlemsländer där över 10 procent av befolkningen var utländska medborgare var Cypern, Lettland, Estland, Irland, Österrike, Belgien och Spanien.

Mellan åren 2009 och 2011 minskade antalet första uppehållstillstånd som beviljades inom EU till medborgare i tredje länder från cirka 2,5 miljoner till 2,3 miljoner. Cirka 80 procent av dessa uppehållstillstånd beviljades i sex länder: Storbritannien, Italien, Spanien, Polen, Frankrike och Tyskland. År 2012 fick sammanlagt 817 000 personer medborgarskap i ett EU-land, vilket är 4,3 procent mer än år 2011. Flest medborgarskap beviljades i Storbritannien (24 procent av alla medborgarskap beviljade i EU-länder). Ett stort antal medborgarskap beviljades också i Tyskland, Frankrike och Spanien.

DEN INTERNATIONELLA FLYTTNINGSRÖRELSENS INVERKAN PÅ BEFOLKNINGSSTRUKTUREN I EUROPA

Befolkningen i EU-länderna minskar i förhållande till hela världens befolkning. Efter andra världskriget bodde över 14 procent av världens befolkning i EU-länderna, medan andelen hade minskat till cirka 7 procent (504 miljoner) år 2012. Utan den internationella flyttningsrörelsen beräknas befolkningen i EU minska till 58 miljoner mellan åren 2010 och 2050.

EU-medborgarna blir också äldre och den arbetsföra befolkningens andel minskar. Enligt Eurostats uppgifter kulminerade den arbetsföra EU-befolkningens andel av hela EU:s befolkning år 2006. I synnerhet vissa yrkesgruppers andel, t.ex. jordbrukare och industriarbetare, minskar inom EU i takt med att generationerna blir äldre.

Med hjälp av invandring kan man till en viss grad dämpa de samhälleliga effekterna av både den naturliga minskningen av befolkningsökningen och befolkningens allt högre ålder. En välhanterad flyttningsrörelse syns i EU som en faktor som ökar den ekonomiska tillväxten och den internationella konkurrenskraften samt som en metod att svara på bristen på arbetskraft.

3.2.1 Antalet asylsökande ökar inom EU

År 2013 var det tredje året i rad som antalet nya asylansökningar registrerade i industriländer ökade. Av de nya ansökningarna lämnades cirka 80 procent in i Europa – av dessa lämnades 65 procent in i ett EU-land. Vad gäller industriländer utanför EU lämnades många asylansökningar in i synnerhet i USA, Turkiet och Schweiz.

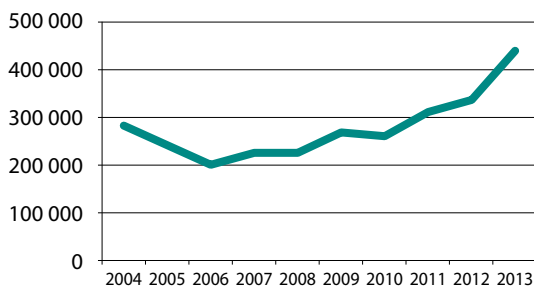
På EU-nivå har antalet asylsökande ökat rätt kraftigt under hela den inledande delen av 2010-talet. Antalet

asylsökande har emellertid inte fördelats jämnt mellan de olika medlemsländerna. Under år 2013 ökade antalet asylsökande i 16 medlemsländer och minskade i 11 medlemsländer.

Den allmänna uppfattningen är att medlemsländerna i Medelhavsområdet är utsatta för ett större tryck från asylsökande än övriga Europa. De länder som hade flest asylsökande år 2013 låg dock inte vid Medelhavet. År 2013 tog tre medlemsländer, Tyskland, Frankrike och Sverige, emot 57 procent av alla nya asylansökningar som lämnades in i EU-området.

Enbart en granskning av antalet asylsökande ger emellertid inte en fullständig bild av trycket från asylsökande. I förhållande till folkmängden hade Sverige flest asylsökande inom EU år 2013 (5 679 sökande/miljoner invånare), Malta näst flest (5 328 sökande/miljoner invånare) och Österrike kom på tredje plats (2 071 sökande/miljoner invånare).

Figur 4. Asylsökande EU-27 åren 2004–2013



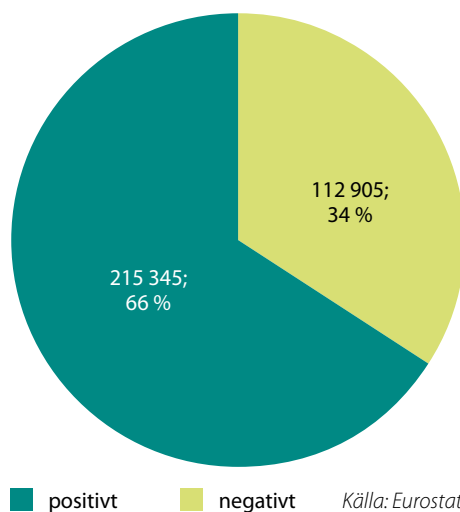
Källa: Eurostat

Asylsökandenas utreseländer varierar. Flyktingkrisen i Syrien var den största enskilda händelsen som påverkade ökningen av antalet asylsökande i medlemsländerna i slutet av år 2012 och början av år 2013. Antalet asylsökande från Syrien mer än fördubblades år 2013 jämfört med året innan. Även antalet ryska asylsökande ökade märkbart år 2013. De ryska asylsökandena var redan för andra året i rad den näst största gruppen (10 procent av alla asylsökande). De följande grupperna var afghanska och pakistanska asylsökande. Även från västra Balkan anlände många asylsökande till EU-länderna.

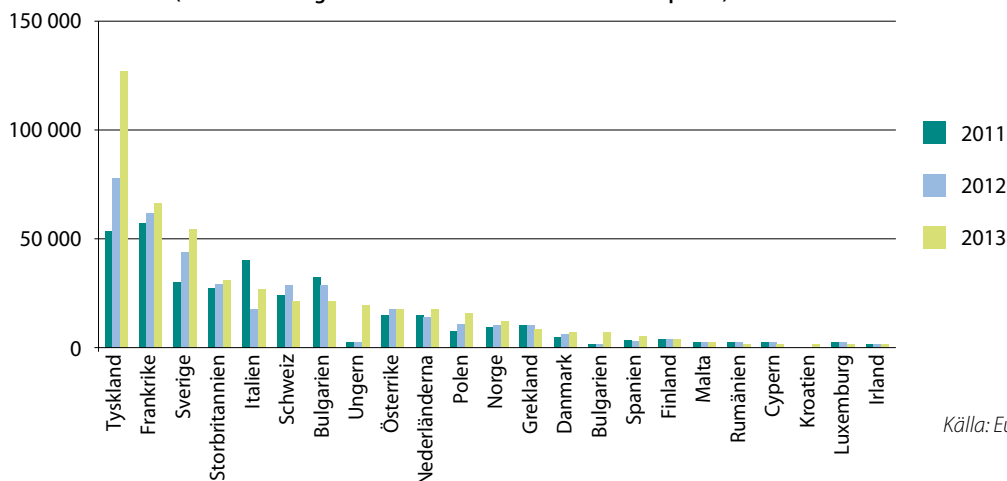
Antalet beslut gällande internationellt skydd som fattades i medlemsländerna ökade med 14 procent mellan åren 2013 och 2014. En tredjedel av de beslut som fattades var positiva. Det finns dock fortfarande skillnader mellan medlemsländerna i fråga om hurdana beslut som fattas gällande asylansökningarna. Enligt uppgifter sammanställda av Europeiska stödkontoret för asylfrågor (EASO) varierade andelen personer som beviljats skydd mellan 4 och 88 procent av de fattade besluten i olika länder. I största delen av medlemsländerna varierade dock andelen positiva beslut mellan 20 och 46 procent av alla beslut. Det finns många orsaker till skillnaderna och besluten påverkas självfallet av

profilen för de asylsökande som kommer till respektive medlemsland (bl.a. sökandens utreseland och etniska bakgrund). Man har strävat efter att förenhetliga medlemsländernas lagstiftning genom EU-lagstiftning, men direktiven lämnar utrymme för nationell reglering och således skiljer sig både lagstiftningen och tillämpningen av den i olika länder.

Figur 6. Beslut om internationellt skydd i EU 2013



Figur 5. Asylsökande i EU- och Schengenländerna* åren 2011–2013
(*med undantag för länder med under 1 000 sökande per år)



FLYKTINGKRISERNA I IRAK OCH SYRIEN OCH INTERNATIONELLT SKYDD I EU

Christine Marie Fandrich har jämfört mottagandet av irakiska och syriska asylsökande i medlemsländerna. Enligt undersökningen tog Sverige emot största delen av de irakiska asylansökningarna som lämnades in i EU åren 2006–2007. Efter att Sverige skärpte sin linje år 2008 minskade antalet ansökningar till Sverige och mångdubblades samtidigt ansökningarna i flera andra medlemsländer. Ett enda medlemslands asylpolitik fick enligt forskaren ganska snabbt effekter inte bara i det aktuella landet utan även i andra länder.

Medlemsländerna har varit betydligt mer samstämmiga i behandlingen av asylansökningar som lämnats in av syrier: 85 procent av syrierna har fått ett positivt beslut. Trots detta har även de syriska asylsökandena fördelats mycket ojämnt mellan medlemsländerna. Största delen av ansökningarna har lämnats in i Tyskland och Sverige. Orsakerna som förklarar att asylsökande söker sig till något visst medlemsland är mycket varierande. I Tyskland och Sverige finns det dock sedan tidigare en stor syrisk befolkning.

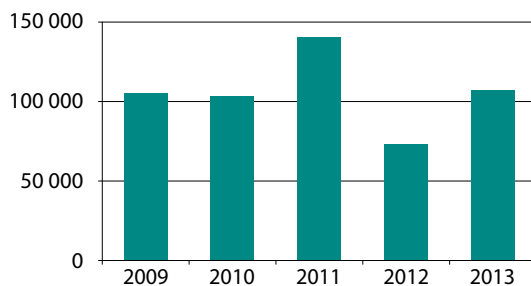
EU fortsätter arbetet med att förenhetliga asylsystemet genom såväl lagstiftning som praktiskt samarbete.

Källa: Fandrich, Christine Marie: A Comparative Study on the Asylum Landscapes within the EU for Iraqis after the 2003 Iraq War and Syrians after the 2011 Syrian Civil War. Robert Schumann Centre for Advanced Studies, Migration Policy Centre 2013/89.

3.2.2 Medelhavet är utsatt för tryck från olaglig invandring

Mellan åren 2012 och 2013 ökade den olagliga invandringen till EU med 48 procent. Den stora ökningen förklaras av att den olagliga invandringen låg på en betydligt lägre nivå år 2012 än åren innan. Enligt Europeiska byrån för förvaltningen av yttre gränser (Frontex) har den olagliga invandringen dock fortsatt att öka under år 2014 i synnerhet längs havsrutterna i mellersta och östra Medelhavet, men minskat längs landrutterna i Bulgarien och Grekland. Särskilt antalet olagliga gränsöverskridningar av syrier, eritreaner, malier och nigerianer har ökat mångfaldigt. Frontex har också observerat att de fartyg som används av olagliga invandrare har varit i allt sämre skick den senaste tiden och att det har funnits relativt sett fler kvinnor och barn bland passagerarna än tidigare.

Figur 7. Olaglig invandring till Europa 2009–2013



Källa: Frontex

FRONTEX OCH EUROSUR

Europeiska byrån för förvaltningen av yttre gränser, Frontex, sköter det operativa samarbetet vid medlemsstaternas yttre gränser. Byråns verksamhet styrs och övervakas av ett förvaltningsråd som består av representanter för medlemsländerna. Frontex bistår medlemsländerna i utbildningen av gränsbevakare, gör riskanalyser, följer forskningsverksamhet med anknytning till bevakning av yttre gränser, bistår medlemsländerna när det behövs teknisk och operativ tilläggshjälp vid de yttre gränserna samt ger nödvändigt stöd i organiseringen av gemensamma operationer.

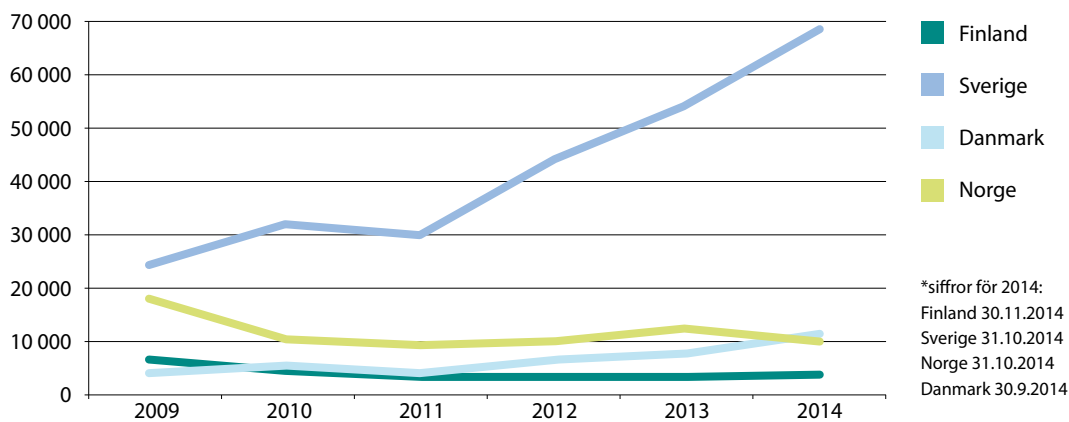
Eurosur är ett europeiskt gränsbevakningssystem som upprätthålls av Frontex. Det är ett system baserat på informationsutbyte som har tre centrala uppgifter: 1) att minska den olagliga invandringen vid EU:s yttre gränser, 2) att minska dödsfallen bland personer på väg till Europa i EU:s havsområden samt 3) att förbättra den inre säkerheten i EU-området genom att minska den gränsöverskridande brottsligheten. Eurosur fick sin början på Europeiska kommissionens initiativ år 2008.

3.3 Tydliga skillnader mellan de nordiska länderna vad gäller flyttningsrörelsens omfattning

Det finns stora skillnader i antalet beviljade nya uppehållstillstånd i Finland, Sverige, Norge och Danmark. I Sverige har antalet beviljade uppehållstillstånd ökat från drygt 75 000 tillstånd år 2011 till nästan 100 000 tillstånd år 2013. Siffrorna i de övriga nordiska länderna har hållits på i stort sett samma nivå under samma tidsperiod,

mellan 20 000 och 30 000 tillstånd. Finland beviljar cirka 20 000 uppehållstillstånd per år. Familjeskäl är den vanligaste grunden för beviljande av uppehållstillstånd i de nordiska länderna, med undantag av Danmark. Detta återspeglar också situationen i EU-länderna. I Danmark är det vanligaste beviljade tillståndet ett arbetsbaserat uppehållstillstånd.

Figur 8. Asylsökande i de nordiska länderna 2004–2014*



Källa: Migrationsmyndigheterna i de nordiska länderna

Det finns likaså stora variationer mellan de nordiska länderna vad gäller antalet personer som söker internationellt skydd. År 2013 anlände 12 procent av de asylsökande i alla medlemsländer till Sverige, då motsvarande andel var 1,6 procent i Danmark och 0,7 procent i Finland. (På grund av det låga antalet asylsökande har Island lämnats utanför granskningen av de nordiska länderna.) Under valperioden har antalet asylsökande ökat i alla de nordiska länderna, men det finns stora skillnader mellan länderna.

Antalet minderåriga asylsökande utan vårdnadshavare har ökat i alla de nordiska länderna under valperioden. Även i detta fall finns det stora skillnader i antalet asylsökande. Danmark och Finland har tagit emot färre än 500 minderåriga asylsökande utan vårdnadshavare per år under 2010-talet. I Norge har antalet varit cirka 1 000 per år och i Sverige 3 000–4 000 per år.

I takt med att antalet asylsökande har ökat har också antalet asylbeslut ökat i de nordiska länderna under valperioden. I Sverige har både andelen positiva skyddsbeslut och andelen positiva beslut av alla beslut ökat kraftigt. De positiva och negativa beslutens andelar har blivit mer enhetliga i alla de nordiska länderna under valperioden. För tillfället är cirka hälften av besluten positiva i Finland, Sverige och Norge. I Danmark beviljas asylsökande skydd relativt sett mer sällan än i de andra nordiska länderna.

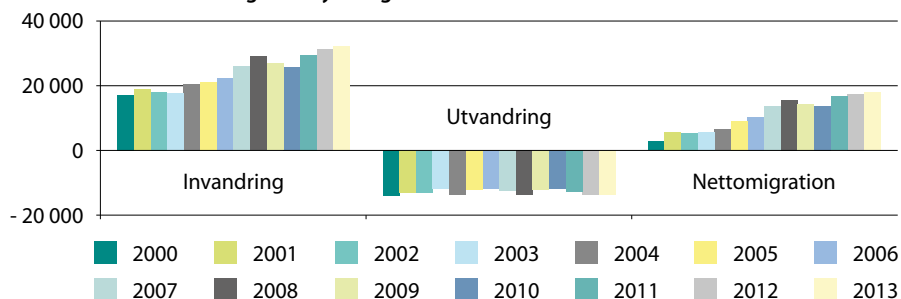
3.4 Finland är en del av den globala flyttningsrörelsen

3.4.1 Invandringen ökar och koncentreras till tillväxtcentrum

Invandringen till Finland har ökat i jämn takt under hela 2000-talet, med undantag för en liten minskning åren 2009–2010, som möjligen orsakades av recessionen som följde på finanskrisen. Jämfört med många andra EU-länder är invandringen till Finland exceptionellt europadominerad. Två av tre utländska medborgare som flyttar till Finland är europeiska medborgare. Internationellt sett har Finland en liten utländsk befolkning. Exempelvis år 2012 var antalet personer födda utomlands 258 000 och deras andel av hela befolkningen 5,3 procent. År 2011 var denna andel 14,9 procent i Sverige, 11,1 procent i Norge och 8,6 procent i Danmark (Källa: Statistikcentralen).

Flyttningsrörelsen sker alltid i två riktningar. Varje år flyttar både utländska och finländska medborgare till Finland, och samtidigt sker också en flyttningsström i motsatt riktning. I takt med att utlänningar flyttar till Finland, har även antalet utlänningar som flyttar från Finland ökat. I en utredning som arbets- och näringsministeriet genomfört hade något över 15 procent av invandrarna i forskningsmaterialet försvunnit ur registret inom fem år efter invandringen.

Figur 9. Flyttningsrörelsen i Finland 2000–2013

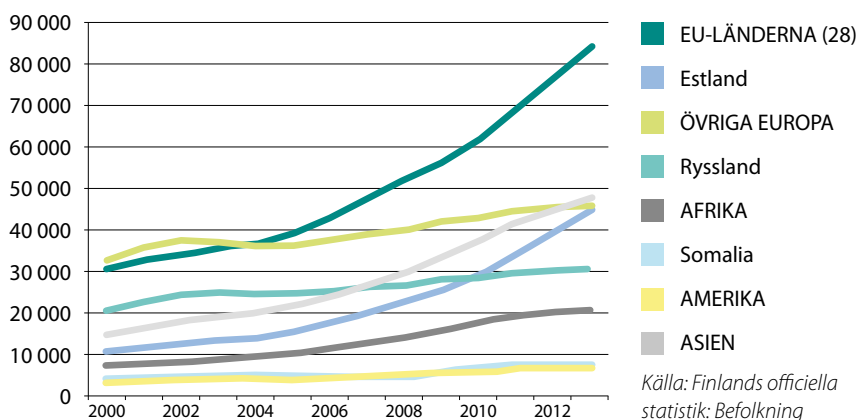


Källa: Finlands officiella statistik: Befolkning

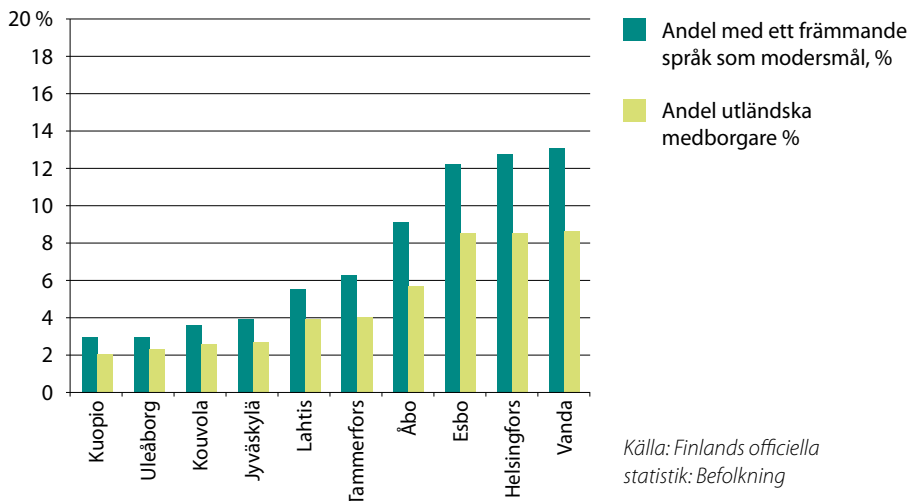
Som det konstaterats ovan kommer största delen av invandrarna från Europa, men det kommer människor till Finland även från andra ställen. Flyttningsrörelsen från länderna i Asien har ökat särskilt snabbt under 2000-talet. Antalet utländska medborgare ökade med 77 000 personer under 2000-talet. Av dessa var en tredjedel asiater och lite över hälften européer.

Det finns stora regionala variationer i antalet invandrare. År 2013 hade 12 procent av invånarna i Esbo ett främmande språk som modersmål, medan motsvarande siffra i Helsingfors och Vanda var 13 procent. På andra platser var andelen personer med ett främmande språk som modersmål cirka tre procent. Helsingfors, de andra stora städerna och städernas närmaste omgivning lockar till

Figur 10. Medborgare från olika världsdelar i Finland 2000–2013



Figur 11. Andelen utländska medborgare och personer med ett främmande språk som modersmål i Finlands största städer



sig invandrarbefolkningen. År 2013 bodde 28 procent av hela landets befolkning med ett främmande språk som modersmål i Helsingfors och 48 procent i huvudstadsregionen.

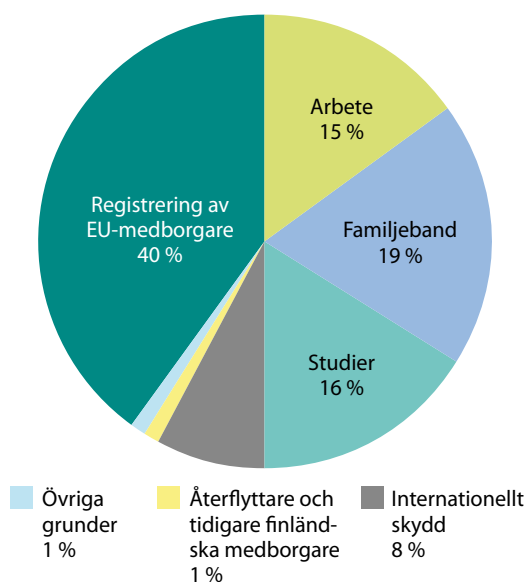
3.4.2 Invandringen har blivit mångformigare

Den mest populära orsaken att flytta till Finland har i alla tider varit äktenskap med en finländsk medborgare eller med en utlänning som bor permanent i Finland. Idag flyttar man till Finland huvudsakligen på grund av familjeband, studier och arbete.

Ännu på 1990-talet uppfattades invandring främst som mottagande av flyktingar på humanitära grunder och mottagande av återflyttande ingermanländare från det forna Sovjetunionens områden. I den offentliga diskussionen lever fortfarande en seg uppfattning kvar om att invandrare är flyktingar. Personer som omfattas av internationellt skydd är emellertid en mycket liten grupp i invandringen som helhet.

Det är inte så lätt att få statistikuppgifter om alla som flyttar till Finland. Personer som flyttar till Finland från ett annat nordiskt land behöver inte registrera sin vistelse i landet hos polisen. På grund av den fria rörligheten går

Figur 12. Registreringar av EU-medborgare och uppehållstillstånd som beviljats medborgare i tredje länder år 2013



Källa: Inrikesministeriet

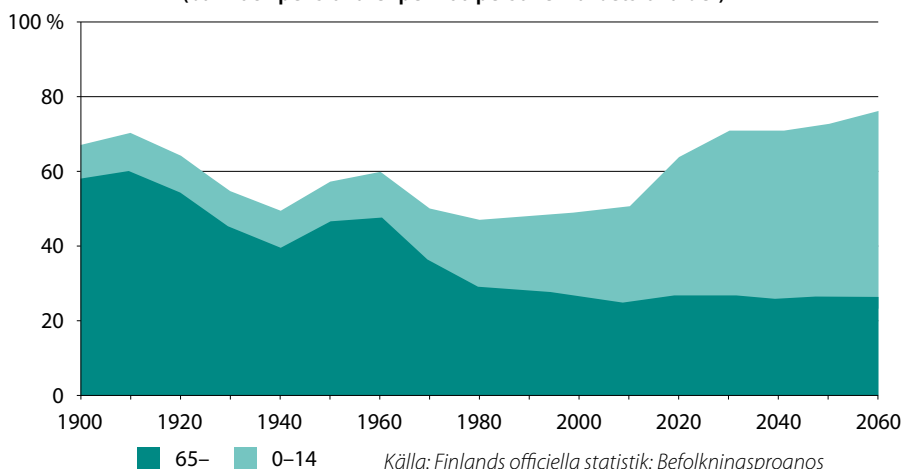
det inte heller att få exakta uppgifter om grunderna för registrering av EU-medborgare.

REGISTRERING AV EU-MEDBORGARE

EU-medborgare (och medborgare i EES-länder och Schweiz som likställs med EU-medborgare) behöver inget uppehållstillstånd för att komma till eller arbeta i Finland. De får vistas i Finland i högst tre månader utan några administrativa formaliteter, och som arbetssökande kan de under vissa villkor vistas även längre i landet. I annat fall, om en person vistas längre än tre månader i Finland, är han eller hon enligt utlänningslagen skyldig att registrera sin uppehållsrätt hos polisinrättningen.

En förutsättning för registrering är antingen ekonomisk aktivitet (arbete eller näringsverksamhet) eller en utkomst som är tryggad på annat sätt. Registreringen gäller tillsvidare, men efter fem år är det möjligt att ansöka om registrering av permanent uppehållsrätt. Den permanenta uppehållsrätten är inte beroende av de villkor som beskrivs ovan.

Figur 13. Demografisk försörjningskvot 1900–2060
(barn och pensionärer per 100 personer i arbetsför ålder)



3.4.3 Invandringen påverkar samhället och befolkningsstrukturen

Enligt befolkningsprognosen kommer antalet personer i arbetsför ålder att minska i Finland under de kommande decennierna. Åldersklasserna som lämnar arbetsmarknaden för att gå i pension är betydligt större än de åldersklasser som träder in i arbetslivet under de närmaste åren. Det ser alltså ut som att den demografiska försörjningskvoten – antalet barn och pensionärer i förhållande till antalet personer i arbetsför ålder – kommer att försämrast i framtiden. Denna utveckling gäller hela Europa, men Finland drabbas av förändringen tidigare än de övriga västeuropeiska länderna.

Folkmängden i Finland kommer enligt prognosen att öka även under de kommande decennierna, men den arbetsföra befolkningen beräknas minska med nästan 120 000 personer före år 2030 (källa: Statistikcentralen). Invandring av permanent karaktär har en positiv inverkan på befolkningens åldersstruktur, eftersom invandrarna har en yngre åldersstruktur än den övriga befolkningen och ofta är i arbetsför ålder. De är i regel

unga vuxna och många av dem kommer till Finland uttryckligen för att arbeta eller studera. Många av dem bildar också familj i Finland.

Om man kan locka kunnig arbetskraft till Finland kan minskningen av den arbetsföra befolkningen och bristen på arbetskraft dämpas inom sådana sektorer som påverkas mest av befolkningsförändringen, till exempel social- och hälsovårdsektorn. Utöver detta måste man naturligtvis fästa uppmärksamhet vid att personer som flyttar till Finland av andra orsaker än arbete snabbare ska hitta sysselsättning.

4 Migrationspolitik

I det här kapitlet beskrivs de olika formerna av invandring till Finland. I kapitlet presenteras även de ändringar i lagstiftningen gällande invandring som har gjorts under valperioden. Ett annat särskilt prioriteringsområde är migrationsförvaltningen: förvaltningens effektivitet och resultat har också varit en av prioriteringarna i regeringsprogrammet. Innan den nationella politiken presenteras är det dock nödvändigt att beskriva dess folkrättsliga och EU-relaterade referensram. I synnerhet EU-politiken och EU-lagstiftningen har en stor inverkan på Finlands nationella migrationspolitik.

4.1 Migrationspolitikens folkrättsliga referensrams

De internationella avtalen som Finland har ratificerat förpliktar Finland och definierar således ramvillkoren för all migrationspolitisk beredning. Vår migrationspolitik kan inte stå i konflikt med förpliktelserna i de internationella avtalen om mänskliga rättigheter. I beredningen av politiken och lagstiftningen gällande migration måste man alltid bedöma de föreslagna ändringarna i relation till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Ett av målen i strategin Migrationens framtid 2020 är att säkerställa att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna förverkligas på ett likvärdigt sätt i det finländska samhället. En åtgärd som infördes i åtgärdsprogrammet för strategin var att öka medvetenheten om innehållet i slutsatserna och rekommendationerna utfärdade av de organ som övervakar avtalen om mänskliga rättigheter samt att effektivisera behandlingen av dessa vid ministerierna. Finland rapporterar regelbundet om sin verksamhet till sex avtalsövervakningsorgan i FN:s system för avtalen om mänskliga rättigheter. Även verkställandet av Europarådets konvention om mänskliga rättigheter övervakas genom regelbunden rapportering. Efter att ha gått igenom rapporterna lämnar kommittéerna rekommendationer om hur verkställandet av avtalen om de mänskliga rättigheterna borde förbättras på nationell nivå.

Det är ofta samma teman som lyfts fram i övervakningsorganen. FN:s kommitté mot tortyr har särskilt uppmärksammat verkställandet av beslut som fattas inom ramarna för det påskyndade asyلفörfarandet, övervakningen av avlägsnande ur landet samt tagandet i förvar av utlänningar. Även FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna har uppmärksammat tagandet i förvar av utlänningar. Båda kommittéerna har rekommenderat att Finland alltid då det är möjligt borde tillämpa alternativ till tagande i förvar av asylsökande och olagliga invandrare, i synnerhet när det är fråga om minderåriga. Kommittéerna har också uppmanat Finland att vidta åtgärder för att öka kapaciteten vid Krämertsskogs förvarsenhet eller grunda en ny förvarsenhet. Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans ECRI har rekommenderat att myndigheterna i Finland vidtar åtgärder för att förkorta behandlingstiden för de asylsökningar som behandlas inom det normala förfarandet.

Utöver dessa övervakningsorgan granskade även arbetsgruppen för den universella periodiska granskningen vid FN:s råd för de mänskliga rättigheterna situationen gällande mänskliga rättigheter i Finland år 2012. Inom ramarna för granskningen ställde FN:s medlemsstater frågor till Finland och gav rekommendationer för vidareutveckling av verkställandet av de mänskliga rättigheterna. Finland gavs 78 rekommendationer, av vilka många gällde just invandrare.

Finland har strävat efter att beakta övervakningsorganens rekommendationer. I kapitlet som behandlar migrationspolitiken beskrivs de åtgärder som har vidtagits under valperioden bland annat för att öka förvarskapaciteten, utveckla förvarsomständigheterna för utsatta personer samt förkorta behandlingstiderna för asylsökningar.

4.2 EU:s migrationspolitik syftar till att främja ekonomisk tillväxt och svara på migrationstrycket mot unionens område

Europeiska kommissionens generaldirektorat för inrikes frågor har som mål att i enlighet med strategin Europa 2020 utveckla en heltäckande gemensam migrationspolitik för EU, som på lång sikt ska ha en viktig betydelse för unionens ekonomiska utveckling och konkurrenskraft. Europarådets slutsatser förutsätter att EU utvecklar strategier för att maximera de möjligheter en laglig flyttningsrörelse erbjuder. Rådet för rättsliga och inrikes frågor har också fört en politisk diskussion om sambanden mellan migration och ekonomisk tillväxt under sina möten. Även den betydelse som en aktiv integrationspolitik har för den sociala samhörigheten och ekonomins dynamik har betonats. Utöver det som nämns ovan finns det skäl att nämna stärkandet av Europaparlamentets roll som en jämlik lagstiftare i migrationsfrågor som en följd av godkännandet av Lissabonfördraget. Under den gångna valperioden har parlamentets roll synt tydligt, då förhandlingar om ett stort antal migrationsrelaterade lagstiftningspropositioner har förts med parlamentet ända till slutet av processen.

Vid sidan av den ekonomiska tillväxten har migrationstrycket på EU-området varit ett av de gångna årens viktigaste teman. Ärendet har nästan konstant funnits på agendan i rådet för rättsliga och inrikes frågor och Europarådet. År 2012 definierades strategiska prioriteringar för verksamheten i dokumentet "EU:s åtgärder rörande migrationstrycket – Ett strategiskt svar". Sedan dess har prioriteringar också definierats i förslag av den så kallade Arbetsgruppen för Medelhavsområdet samt i rådets slutledningar under Italiens ordförandeår 2014.

EU:s samarbete med tredjeländer har blivit ett centralt tema för hanteringen av migrationstrycket. EU:s regionala skyddsprogram och vidarebosättningen är verktyg för att hjälpa personer som behöver skydd och visa solidaritet mot länder utanför EU. Också effektivt verkställande av det gemensamma europeiska asylsystemet

och EU-lagstiftningen gällande återsändande har prioriterats. Medlemsländerna har utvecklat program för frivilligt återvändande och utbytt information om god praxis. Förhandlingarna om EU:s återtagandeavtal har slutförts och tillämpningen av de gällande avtalen har främjats på expertnivå. Medlemsstaterna har dragit nytta av de gemensamma operationerna för återsändande som samordnas och finansieras av Frontex samt av den utbildning som Frontex erbjuder. Gränsbevakningsväsendet i Finland har bidragit till gemensamma operationer samordnade av Frontex med både experter och utrustning.

Förhindrandet av olaglig invandring vid gränsen mellan Grekland och Turkiet har varit föremål för särskild uppmärksamhet. Förutom där har Frontex också arbetat aktivt för att bekämpa och förhindra olaglig invandring i synnerhet i länderna i västra Balkan och Östeuropa.

4.2.1 Laglig invandring främjas

Inom EU har man strävat efter att främja laglig invandring med hjälp av framför allt sektorspecifika tillståndsförfaranden och EU-lagstiftning gällande invandrades rättigheter. Under den gångna valperioden fördes förhandlingar om direktivförslag som gällde inresa och rättigheter för i synnerhet säsongsarbetare och vid företagsintern förflyttning av personal. Direktivförslagen godkändes i februari 2014.

Säsongsanställningsdirektivet, 2014/36/EU, gäller huvudsakligen lågutbildade personer som kommer till EU-området för en kort tid och återvänder hem när anställningsavtalet löper ut. Direktivet förutsätter att säsongsarbetare behandlas på samma sätt som medborgarna i den mottagande staten vad gäller anställningsförhållandet och arbetsförhållandena.

Direktivet gällande företagsintern förflyttning av personal, 2014/66/EU, omfattar vissa chefer, experter och praktikanter i anställningsförhållande samt deras familjemedlemmar, som kan vistas i EU-området i högst tre

år (praktikanter i ett år) och arbeta i olika medlemsstater inom ett företag som tillhör samma företagsgrupp. Direktivet inkluderar systemet för rörlighet inom EU – som är särskilt viktigt för denna yrkesgrupp – samt vederbörliga rättigheter och arbetsförhållanden för anställda som är föremål för företagsintern förflyttning.

I mars 2013 presenterade kommissionen ett nytt förslag till ett nytt direktiv gällande förutsättningarna för inresa och vistelse vid forskning, studier, studentutbyte, oavlönad och avlönad praktik, frivilligarbete och au pair-arbete. Behandlingen av förslaget pågick fortfarande i slutet av år 2014.

4.2.2 Ett gemensamt europeiskt asylsystem

EU:s gemensamma asylsystem grundar sig i stor utsträckning på fem EU-rättsakter som å ena sidan definierar miniminivån för asyلفörfarandena, mottagnings-

förhållandena för de asylsökande och det skydd som ges och å andra sidan vilken stat som ansvarar för behandlingen av asylansökan. Under valperioden godkändes de nya versionerna av alla dessa författningar. Syftet med de nya, reviderade författningarna är ett mer enhetligt europeiskt asylsystem, bättre rättsskydd och effektivare förfaringssätt. Direktiven ger dock fortfarande medlemsländerna prövningsrätt och tillämpningspraxisen är olika i olika EU-länder.

Sommaren 2011 inledde Europeiska stödkontoret för asylfrågor (European Asylum Support Office, EASO) sin verksamhet på Malta. EASO har som mål att öka samarbetet mellan medlemsländerna i asylfrågor, hjälpa medlemsländerna att uppfylla sina förpliktelser gällande asylfrågor genom att tillhandahålla både teknisk och praktisk hjälp samt producera information som stöd för både medlemsländernas och EU:s beslutsfattande.

CENTRAL LAGSTIFTNING GÄLLANDE DET EUROPEISKA ASYLSYSTEMET

- **I skyddsdirektivet**, 2011/95/EU, föreskrivs det om förutsättningarna för att beviljas internationellt skydd, d.v.s. flyktingstatus, och subsidiärt skydd samt om rättigheter och förmåner för personer som har beviljats internationellt skydd.
- **I direktivet om asyلفörfaranden**, 2013/32/EU, föreskrivs det om förfaranden som tillämpas vid beviljande och återkallande av internationellt skydd.
- **I mottagningsdirektivet**, 2013/33/EU, föreskrivs det om miniminivån för mottagningstjänster för asylsökande samt om bl.a. sökandenas rätt att arbeta och tagande i förvar.
- **I förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten**, (EU) nr 604/2013, föreskrivs det om vilken medlemsstat som ansvarar för behandlingen av asylansökan.
- **I Eurodacförordningen**, (EU) nr 603/2013, föreskrivs det om det fingeravtryckssystem som är avsett att effektivisera utredningen av vilken stat som ansvarar för behandlingen av ansökan om internationellt skydd. I förordningen föreskrivs det även om de brottsbekämpande myndigheternas rätt att använda fingeravtrycksuppgifter för att bekämpa terrorism och organiserad brottslighet.

EASO bistår medlemsländerna även i deras samarbete med tredjeländer. EASO har som mål att genom sina åtgärder främja ett enhetligt asylsystem i hela unionen.

Som det har konstaterats i det ovanstående kapitlet som beskriver den europeiska verksamhetsmiljön är asylsystemen i de olika medlemsländerna utsatta för väldigt varierande tryck. Sommaren 2014 var Tyskland, Sverige och Frankrike de attraktivaste målländerna för asylsökande. Av alla ansökningar i EU lämnades 55 procent in i dessa länder. Olika medlemsländer har också tillgång till mycket olika resurser för genomförande av asylprocessen. På grund av exempelvis bristerna i det grekiska asylsystemet har förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten knappast alls tillämpats sedan år 2011 i fall där det har varit fråga om överföring av en ansökan om internationellt skydd till Grekland för behandling. Det grekiska systemet har emellertid utvecklats följdenligt inte bara av landet självt, utan även med stöd av EASO och andra medlemsländer. På EU-nivå har man de senaste åren utvecklat en särskild mekanism för tidig beredskap i syfte att i förväg kunna förbereda sig på en eventuell plötslig ökning av antalet asylsökande eller någon annan situation som hotar funktionsförmågan hos asylsystemet i ett medlemsland. Länder som utsätts för särskilt hårt tryck kunde således i fortsättningen bistås i god tid, redan innan systemet blir helt överbelastat.

Solidaritet mellan medlemsländerna för att jämna ut trycket som förorsakas av mängderna asylsökande har de senaste åren varit ett ständigt tema i diskussionerna på EU-nivå. Länder som utsätts för särskilt hårt tryck har fått stöd huvudsakligen från EU:s fonder och som EASO-samordnat stöd på initiativ av andra medlemsländer. I solidarisk anda har även frivilliga överföringar av personer som beviljats internationellt skydd genomförts från Malta till vissa andra medlemsländer inom ramen för några enskilda projekt. Problem har dock uppstått under genomförandet av överföringarna och inga överenskommelser har gjorts om ett bindande system för överföringarna.

4.2.3 Beredning och verkställande av EU-politiken och EU-lagstiftningen på nationell nivå

Största delen av de senaste årens ändringar i den nationella lagstiftningen gällande migration grundar sig på EU-lagstiftningen. Finland har därför aktivt strävat efter att påverka innehållet i EU-lagstiftningen redan tidigt i planeringsskedet. EU-frågor gällande migration och Finlands ståndpunkter om dem bereds och anpassas på tjänstemannanivå i EU6-sektionen som leds av inrikesministeriet. Inte bara de behöriga myndigheterna, utan även representanter för arbetslivet och medborgarorganisationer deltar i beredningen och anpassningen.

Under den gångna valperioden har inrikesministeriet berett flera regeringspropositioner om ändring av utlänningslagen eller lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd på grundval av de förpliktelse som fastställs i EU-lagstiftningen. Man har strävat efter att hålla tidsfristerna för genomförandet, även om det tidvis har varit svårt då målet samtidigt har varit en högklassig lagstiftning som är tydlig ur tillämparens perspektiv. Ständiga lagändringar gällande genomförandet av direktiven är en utmaning när det gäller att bevara utlänningslagens läsbarhet.

Förutom förslag till nya EU-rättsakter har kommissionen också under de senaste åren bedömt det nationella genomförandet av tidigare godkänd lagstiftning. Många medlemsstater har blivit föremål för överträdelseförfaranden med anknytning till olika författningar. Även Finland har förhandlat om huruvida olika direktiv inom migrationsområdet har genomförts i tillräcklig utsträckning. Direktiven är mycket detaljerade och kommissionen förutsätter ofta att många aspekter regleras på lagnivå i den nationella lagstiftningen på ett sätt som inte motsvarar den finländska traditionella lagberedningen.

Trots meningsskiljaktigheterna gällande detaljerna för genomförandet har flera medlemsländer betonat att man under de kommande åren måste koncentrera sig



uttryckligen på verkställandet och den korrekta tillämpningen av EU-lagstiftningen i stället för att stifta nya lagar. Det är viktigt att grundligt bedöma effekterna av redan godkänd lagstiftning. Finland har likaså betonat alla medlemsstater är skyldiga att sätta i kraft EU-lagstiftningen gällande migration och följa de gemensamt överenskomna bestämmelserna i praktiken.

4.2.4 Samarbete med tredjeländer

Migration är ett globalt fenomen och det krävs gränsöverskridande samarbete och dialog för att hantera migrationen. Förutom gemensamt överenskomna spelregler är informationsutbyte en viktig del av detta samarbete. Under valperioden har samarbetet med länder utanför EU omfattat ämnesshelheter gällande både laglig och olaglig invandring, internationellt skydd samt sambandet mellan flyttningsrörelsen och utveckling. I synnerhet humanitär invandring har lyfts fram i högre grad än tidigare. Under förhandlingarna som hållits har man också fått en mer heltäckande förståelse

för den globala flyttningsrörelsens karaktär, behovet att kontrollera flyttningsrörelsen samt sambandet mellan flyttningsrörelsen och utveckling. Denna diskussion har också i praktiken påverkat främjandet av koherensen i Finlands nationella politik. Inrikesministeriet och utrikesministeriet inledde år 2014 ett tätare samarbete för att förbättra enhetligheten i politiken gällande flyttningsrörelsen och utveckling.

Rådets högnivågrupp för asyl- och migrationsfrågor (High-Level Working Group on Asylum and Migration, HLWG) är ett viktigt EU-forum och en viktig aktör i samarbetet med tredje länder. Finlands representation i högnivågruppen har de senaste åren varit inrikesministeriets ansvar. Arbetsgruppens arbete är till stor del fokuserat på samarbete med länder utanför EU vad gäller flyttningsrörelsen och på sambandet mellan flyttningsrörelsen och utveckling. Arbetsgruppen bereder en handlingsplan om hantering av den globala flyttningsrörelsen och utveckling av samarbetet med ursprungs-

EXEMPEL PÅ EU:S MIGRATIONSDIALOG

Migrationsdialogen med Ryssland (EU – Russia Dialogue on Migration) inleddes år 2011. Dialogen har inkluderat möten och seminarier i både Ryssland och EU-området. Syftet med dialogen har varit att intensifiera migrationssamarbetet och koncentrera sig på säkerhetsfaktorer med anknytning till den internationella flyttningsrörelsen. Diskussionsämnen har varit laglig och olaglig invandring, internationellt skydd samt sambandet mellan migration och utveckling.

Pragprocessen är ett projekt som inleddes 2009 och inkluderar Schengenländerna och 19 partnerländer (Ryssland, Turkiet samt länder i västra Balkan och mellersta Asien). Ett av de mest centrala målen för projektet är att förebygga olaglig invandring och samtidigt utveckla exempelvis frivilligt återvändande, främja laglig rörlighet – i synnerhet arbetsbaserad migration – samt främja invandrarnas integration. År 2011 inkluderades även internationellt skydd och asylfrågor som en ny tematisk helhet. Fyra pilotprojekt på olika håll i Europa har startats inom ramarna för projektet. Dessutom har man tack vare Pragprocessen kunnat samla information om flyttningsrutter i Europas och Asiens gränzoner samt deltagarländernas migrationssituation och migrationspolitik.

och genomfartsländerna. Samtidigt som handlingsplanerna genomförs samlas även värdefull information om förhållandena i ursprungsländerna för myndigheternas bruk.

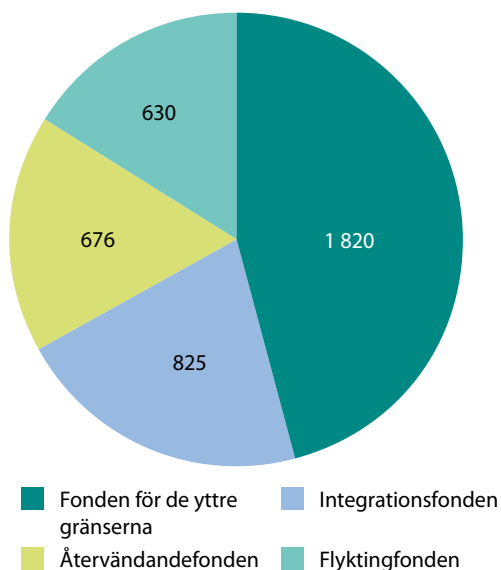
Största delen av Finlands migrationsdialog förs via EU. EU fungerar som officiell huvudsamarbetspartner i dessa projekt och Finland deltar i projektmötena i egenskap av EU-medlem. Under den gångna valperioden har EU-ledda dialoger förts med bland annat USA, Latinamerika, Ryssland och Afrika. Migrationsdialoger har förts också i olika grupperingar bestående av flera länder, där man har koncentrerat sig på att genomföra överenskomna, fleråriga projekt. Under den här valperioden har projekt startats tillsammans med framför allt östeuropeiska länder. Projekt som har inletts redan före år 2011 pågår med bland annat länder i Mellanöstern och sydöstra Europa samt västra och norra Afrika.

4.2.5 EU:s fonder inom området för inrikes frågor

Fonderna är ett av kommissionens sätt att påverka den europeiska asyl- och migrationspolitiken. Åren 2007–2013 styrdes finansieringen via SOLID-fonderna med anknytning till EU:s allmänna program för solidaritet och hantering av migrationsströmmar.

Ur SOLID-fonderna riktades åren 2007–2013 nästan 4 miljarder euro till projekt förknippade med asylsökande och migration i hela EU-området. Fonderna har varit en betydande finansieringskälla för den offentliga sektorn och organisationerna vad gäller hanteringen av migrationen. Syftet med fonderna är att skapa mervärde för i synnerhet utvecklingen av myndighetsförbandena, samarbetet mellan tredje sektorn och myndigheterna samt stödåtgärderna riktade till tredjelandsmedborgare. Syftet med fonderna var att stödja i synnerhet åtgärder som anpassar den nationella praxisen till EU-rättsakter och principer samt åtgärder som annars inte kan genomföras till exempel av ekonomiska skäl.

Figur 14. SOLID-fondernas finansieringsandelar i hela EU åren 2007–2013 (miljoner)



Under programperioden 2007–2013 var Finlands finansieringsandel av SOLID-fonderna cirka 79 miljoner euro. Det största finansieringsbeloppet, 52 miljoner euro, beviljades fonden för de yttre gränserna. Europeiska flyktingfonden beviljades det näst största beloppet, 15,44 miljoner euro, integrationsfonden beviljades 7,57 miljoner euro och återvändandefonden beviljades 5,61 miljoner euro. Under perioden 2014–2020 uppskattas Finlands totala belopp av Europeiska unionens finansiering uppgå till cirka 113 miljoner euro.

Administrationen av fonderna har upplevts som ansträngande. I synnerhet de detaljerade EU-rättsakterna har varit problematiska eftersom de inte till alla delar har lämpat sig för nationell praxis. Detta har ökat byråkratiet både på nationell och EU-nivå. Under programperioden 2014–2020 ändras regleringen gällande fonderna så att bestämmelserna om när kostnader är stödberättigande inte längre fastställs på EU-nivå, med undantag för några allmänna principer. Tack vare detta kan också nationella författningar upprättas i en enklare form än



tidigare. Målet har varit att skapa tydligare regler för genomförandet av projekt som finansieras med medel ur fonderna och underlätta administrationen av projekten.

Den splittrade och delvis överlappande programstrukturen har orsakat en administrativ börda i styrningen av fonderna. Under programperioden för EU-finansiering åren 2014–2020 ersätts SOLID-fonderna med två nya fonder för inrikes frågor: asyl-, migrations- och integrationsfonden (AMIF) och fonden för inre säkerhet (ISF). AMIF kan användas för att stödja asylpolitiken och vidarebosättning, laglig invandring samt tredjelandsborgares integration och återvändande. ISF delas för sin del upp i två finansieringsinstrument: 1) polissamarbete, förebyggande och bekämpande av brottslighet samt krishantering och 2) yttre gränser och visering.

Det nationella genomförandet av fonderna inom området för inrikes frågor AMIF och ISF samordnas av inrikesministeriets enhet för internationella frågor på samma sätt som för SOLID-fonderna. För varje fond tillsätts en uppföljningskommitté bestående av myndigheter och andra aktörer som är centrala för fondernas verksamhetsområden och som stöder den ansvariga myndigheten i genomförandet av fonderna. Programperioden 2014–2020 minskar antalet myndigheter som ansvarar för administrationen av fonderna från nuvarande tre myndigheter till två.

Lagen om fonderna inom området för inrikes frågor godkändes i riksdagen hösten 2014. Syftet med lagen är att verkställa de i EU-lagstiftningen angivna kraven gällande de nationella programmen för fonderna och förvaltningen av dem. Förutom att förenkla förvaltningen är syftet med den nya lagen att främja möjligheterna att fullt ut utnyttja finansieringsprogrammen samt att effektivisera samordningen av fondernas finansiering med EU:s övriga finansieringsinstrument och finansieringsprogram.

4.2.6 Europeiska migrationsnätverket, EMN

Europeiska migrationsnätverket (European Migration Network, EMN) är ett nätverk för forskning och informationsutbyte bestående av nationella kontaktpunkter i EU-länderna¹ och Norge. Europeiska migrationsnätverkets verksamhet samordnas och delfinansieras av EU-kommissionen. EMN fungerade som pilotprojekt åren 2003–2007 och fick därefter permanent status år 2008 (Rådets beslut 2008/381/EG). Från och med år 2014 kanaliseras kommissionens finansieringsandel till nätverket via AMIF.

Syftet med EMN är att svara på EU-organens samt EMN-medlemsstaternas myndigheters och institutioners informationsbehov genom att producera aktuell, objektiv, tillförlitlig och jämförbar information till stöd för planeringen av migrations- och asylpolitiken. Ett centralt mervärde är spridningen av insamlad information även till allmänheten. För att undvika överlappningar och maximera synergifördelen samordnar EMN sitt arbetsprogram med andra aktörer på EU-nivå (bl.a. EASO, Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA), FRONTEX, Europaparlamentets forskningsverksamhet). Vid sidan av att producera årliga migrations- och asylpolitiska rapporter, delårsrapporter och temarapporter upprätthåller EMN ett system för ad hoc-förfrågningar där nationella aktörer kan få nödvändig jämförelseinformation från andra EU-länder och Norge exempelvis för lagberedningsbehov. Varje år görs cirka 100 ad hoc-förfrågningar via EMN:s system.

EMN:s nationella kontaktpunkter är i regel placerade vid ministerier eller ämbetsverk som hanterar migrationsfrågor. Den nationella kontaktpunkten i Finland är placerad vid Migrationsverket. Där arbetar tre heltidsanställda ordinarie experter och dessutom har ett nationellt expertnätverk bestående av 100 personmedlemmar och 25 organisationsmedlemmar bildats för att stödja experternas arbete. Finlands EMN-kontaktpunkt upprätthåller nationella webbsidor på adressen www.emn.fi. Webbsidorna innehåller alla av Finlands nationella

EMN-forskningsrapporter och EU-jämförelserapporter, sammanfattningar av svaren på ad hoc-förfrågningar, statistikuppgifter om Finlands migration samt meddelanden om migrations- och integrationsevenemang i Finland och i andra länder.

Enligt en oberoende utomstående bedömning som genomfördes år 2011 ansågs EMN i allmänhet klara av sin uppgift väl och leverera nyttig information som stöd för beslutsfattandet på EU-nivå och i medlemsländerna. På basis av bedömningen fanns det fortfarande rum för förbättring i synnerhet vad gäller den levererade informationens betydelse, aktualitet och läsbarhet. EMN har de senaste åren fäst särskild uppmärksamhet vid dessa aspekter. Finland stöder främjandet av EMN:s verksamhet och betonar framför allt en utveckling av nätverkets praktiska verksamhet. Strävan bör vara att koppla samman verksamheten som stöd för det politiska beslutsfattandet.

TYNGDPUNKTER:

EU:S MIGRATIONSPOLITIK

- Vi deltar aktivt i beredningen av EU-lagstiftningen gällande laglig invandring och stöder införandet av ett gemensamt europeiskt asylsystem.
- Vi utvecklar EU-politiken gällande de yttre gränserna och återsändande.
- Vi deltar i EU:s samarbete med tredjeländer.
- Vi främjar ett fullständigt utnyttjande av EU:s finansieringsinstrument och nätverken för forskning och informationsutbyte.

4.3 Migrationen är mångformig

4.3.1 Den ökande

gränstrafiken ska vara smidig och säker

En av gränsbevakningsväsendets centrala uppgifter är att säkerställa trygga och smidiga gränsöverskridningar. Enligt kodexen om Schengengränserna (562/2006) ska alla personer genomgå en gränskontroll. EU-medborgare och personer som åtnjuter rätt till fri rörlighet inom EU underkastas en minimikontroll. Tredjelandsmedborgare underkastas noggranna kontroller. I gränsbevakningsverksamheten tryggas en täckning på 100 procent i övervakningsarbetet.

Gränsbevakningsväsendet utvecklar sin verksamhet för att garantera tillräcklig övervakning och smidig gränstrafik. Förutom ändringar i gränskontrollprocesserna omfattar utvecklingsåtgärderna även nödvändig tilläggspersonal, förnyade trafikleder och infrastruktur vid gränsövergångsställena, förnyelse och utveckling av teknisk utrustning samt en sammanjämkning av det gemensamt överenskomna utvecklingsprogrammet för gränsövergångsställena med de ryska myndigheternas verksamhet.

Regeringen beviljade år 2013 gränsbevakningsväsendet ett permanent tillägg på cirka 13 miljoner euro för utveckling av gränsövergångsställena. Enligt en bedömning kan man med tilläggsanslaget genomföra utvecklingen av gränsövergångsställena vid den sydöstra gränsen och i huvudstadsregionen under regeringsperioden. Tack vare de strukturella utvecklingsåtgärderna för gränsövergångsställena kan utvidgningen av gränsövergångsställena vid Nuijamaa och Vaalimaa tas i bruk i början av år 2015. Utöver det som nämns ovan planeras och verkställs en förnyelse av gränsövergångsstället i Raja-Jooseppi åren 2015–2016. Den tilläggspersonal som förutsätts för gränskontrollerna och möjliggörs av tilläggsanslaget kan tas i bruk i sin helhet år 2017.

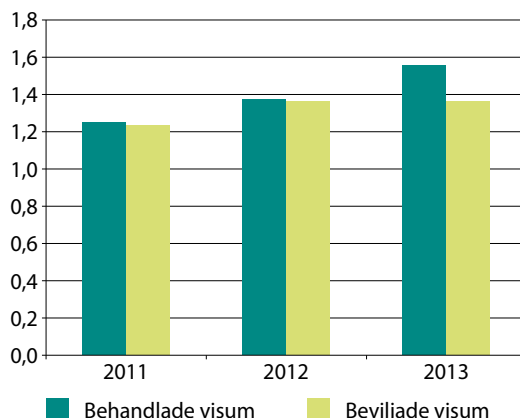
¹ Med undantag för Danmark

Om gränstrafiken fortsätter att öka enligt det uppskattade möjliga scenariot, uppnås den övre gränsen för den kontrollkapacitet som erhålls med de pågående utvecklingsprojekten före åren 2020–2025, beroende på tillväxtprocenten. När det pågående utvecklingsprojektet för gränsövergångsställena blir klart bör man omedelbart fortsätta att utveckla gränsövergångsställena och de anslutande trafiklederna samt sammanjämka projektet med motsvarande utvecklingsprojekt i Ryssland. Besluten om en fortsatt utveckling av gränsövergångsställena, inklusive finansieringsbesluten, bör fattas senast år 2016 så att de nödvändiga åtgärderna kan inledas och delvis slutföras innan gränsövergångsställenas maximala kapacitet uppnås.

Gränstrafikens smidighet påverkas också av Europeiska unionens program för smarta gränser, som är under beredning. Det gemensamma systemet för in- och utresa (EES) och programmet för registrerade resenärer (RTP), som ingår i programmet för smarta gränser, ökar säkerheten och smidigheten vid gränsöverskridningarna. Genomförandet av RTP-programmet skulle utvidga gränskontrollautomatikens användningsmöjligheter även till tredjelandsmedborgare.

Inrikesministeriet har gett gränsbevakningsväsendet i uppgift att sammanställa en utredning om effekterna av den ökade östtrafiken och resursbehovet till inrikesministeriets arbetsgrupp för den tilltagande rörligheten vid östgränsen. Det huvudsakliga syftet med utredningen är att sammanställa de olika ministeriernas bedömningar och andra utredningar som har gjorts inom statsförvaltningen om effekterna av den ökade rörligheten vid östgränsen samt i synnerhet sammanfatta förvaltningsområdenas bedömningar av resursbehovet vid de olika ministerierna i kommunsurabel form. Utredningen förväntas bli klar i februari 2015.

Figur 15. Behandlade och beviljade visum 2011–2013 (miljoner)



Källa: Utrikesministeriet

4.3.2 Visumbehandlingen har blivit effektivare under valperioden

Utrikesförvaltningen ansvarar för kortvariga inresetillstånd, d.v.s. visum, till Finland. Finlands beskickningar behandlar och fattar beslut om visumansökningar. Dessutom tar beskickningarna bland annat emot ansökningar om uppehållstillstånd, intervjuar sökande och deltar tillsammans med andra myndigheter i bekämpningen av olaglig invandring och människohandel.

Antalet visum som Finland har beviljat ökade jämnt ända fram till år 2013. Därefter har ökningen avstannat. År 2013 var alla tiders rekordår inom visumbehandlingen. Över 90 procent av alla visum beviljades ryska medborgare. Under den gångna valperioden har tio utlandsbeskickningar stängts. I migrationsärenden har utrikesministeriet strävat efter att ingå representationsavtal med något annat Schengenland i de länder där Finland inte har någon beskickning.

Det ökade antalet visumansökningar som lämnades in av ryssar ledde redan innan denna valperiod till att mottagningen av visumansökningar utlokaliseras i Ryssland. Utlokaliseringen började i Moskva 2010 och

Figur 16. Antal visum per år i Ryssland 2009–2014



samtidigt utvecklades ett elektroniskt ansökningsförfarande för visumansökningar. Från och med år 2011 utlokaliseras visumansökningarna också i bland annat S:t Petersburg, som har den största visumcentralen i Schengenländerna. Visumcentraler har även inrättats i Ukraina. I slutet av år 2014 kunde man ansöka om visum till Finland vid totalt 22 centraler i Ryssland. Utlokaliseringen och det elektroniska förfarandet har på kort tid blivit vardag i ansökningsprocessen och erfarenheterna är utmärka. Dessutom har visumbehandlingen effektiviserats i Ryssland och Ukraina tack vare den införda visumbehandlingsprocessen ELVIS, som är oberoende av plats och jämnar ut anhopningen av visumansökningar mellan olika beskickningar. Visum kan också behandlas vid den separata servicecentralen för visering i Kouvola, som inledde sin verksamhet hösten 2012.

Hösten 2014 godkände riksdagen en ändring av lagen om konsulära tjänster, medborgarskapslagen, passlagen, utlänningslagen och värnpliktslagen. Målet med ändringarna är att de konsulära tjänster som utrikesministeriet administrerar ska kunna skötas på ett flexibelt sätt med beaktande av de tillgängliga anslagen och personalresurserna. Lagändringarna möjliggör en ändring av beskickningsnätverkets servicekoncept så att inte al-

la konsulära tjänster längre tillhandahålls vid alla av Finlands beskickningar. Utrikesministeriet gavs samtidigt behörighet att tillhandahålla konsulära tjänster eller delta i tillhandahållandet av dem tillsammans med beskickningarna. Mer detaljerade bestämmelser om de konsulära tjänster beskickningarna och utrikesministeriet ska tillhandahålla utfärdas igenom förordning av republikens president.

EU:s gemensamma viseringspolitik

Finland följer i sin visumpraxis EU:s gemensamma viseringspolitik, som grundar sig på Schengenländernas gemensamma viseringslagstiftning. En väsentlig del av EU:s viseringspolitik är avtalen om viseringslättnader som ingås med tredje länder. Med hjälp av avtalen strävar man efter att underlätta beviljandet av visum avsedda för kortvarig vistelse. EU och avtalsländerna vill med viseringslättnaderna främja interaktionen, en viktig förutsättning för att de ekonomiska, humanitära, kulturella, vetenskapliga och andra förbindelserna ska få en stabil utveckling.

Under den gångna valperioden förhandlade Europeiska kommissionen om flera nya avtal om viseringslättnader och även om vissa förnyade avtal. EU har gällande avtal

ANVÄNDNINGEN AV EU:S VISERINGSDATASYSTEM (VIS) UTVIDGAS

Schengenområdet gemensamma viseringsdatasystem VIS är ett system för visumsökandenas uppgifter och biometriska identifikation. Syftet med VIS är att förbättra verkställandet av den gemensamma viseringspolitiken, det konsulära samarbetet och det ömsesidiga hörandet mellan de centrala viseringsmyndigheterna samt kontakten mellan dem. Användningen av VIS utvidgas stegvis enligt en s.k. roll out -tidtabell. Införandet startade år 2011 i Nordafrika och har fått bred spridning under valperiodens gång. De sista länderna i tur är länder som producerar stora mängder viseringsansökningar, såsom Ryssland, Kina och Indien. Utvidgningen ska enligt planen avslutas sommaren 2015.

Uppgifterna från Schengen-viseringsansökan och sökandens biometriska identifikation (bild av ansiktet och fingeravtryck) överförs från varje lands nationella viseringsdatasystem till EU:s gemensamma databas. Då de nationella systemen är anslutna till VIS, kan VIS kapacitet vara hårt utsatt särskilt när det är rusning. Det är dock av avgörande betydelse att systemets kapacitet är tillräcklig även i rusningssituationer.

om viseringslättnader med sammanlagt 11 länder. EU beslöt att frysa förhandlingarna med Ryssland om en utvidgning av avtalen om viseringslättnader och om förutsättningarna (s.k. stegmärken) för att inleda eventuella förhandlingar om visumfrihet.

EU återupptog förhandlingarna om visumfrihet med Turkiet efter att Turkiet undertecknade återtagandeaavtalet år 2013. Kommissionen fortsatte att förhandla om visumfrihet också med Ukraina, Georgien och Kosovo samt slutförde förhandlingarna om visumfrihet med Moldavien. Under den gångna valperioden inledde EU en harmonisering av godkännandet av även internationella organisationers och tredjelandsmedborgares resedokument.

EU:s viseringslagstiftning

Kommissionen gav under den gångna valperioden nya lagstiftningsförslag och förslag till ändringar av den nuvarande lagstiftningen. I EU:s viseringsförordning har ett nytt kriterium om EU:s ekonomiska intressen och mänskliga rättigheter lagts till gällande förhandlingar

om viseringsfrihetsavtal. Dessutom har förordningen utökats med mekanismer för avbrytande av och växelverkan gällande viseringsfrihet samt i bilaga II av förordningen (viseringsbefriade länder) med de stater med vilka man håller på att finslipa avtal om viseringsfrihet.

I förnyelsen av viseringsregelverket och förslagen gällande rundresevisum granskas EU:s viseringspolitik med tanke på en återupplivning av den ekonomiska tillväxten, men också med tanke på inre säkerhet, externa relationer, handel, utbildning, turism och kultur. Förnyelserna syftar till bland annat förenklade viseringsförfaranden, längre visum för personer som reser mycket och lättnader i visumansökningen för familjemedlemmar och nära släktingar till EU-medborgare.

Europeiska kommissionen publicerade sitt förslag om att grunda ett program för registrerade resenärer (RTP) i februari 2013 som en del av paketet för s.k. smarta gränser. Syftet med förordningsförslaget är att definiera förfaranden och förutsättningar för godkännande av registrerade resenärer till programmet. Om kommissionens

förslag godkänns som sådant, innebär det för utrikesförvaltningens del att beskickningarna skulle behandla ansökningar från personer som söker till RTP-programmet.

4.3.3 Arbetstagares migration

Den arbetsbaserade migrationen från länder utanför EU- och EES-området var år 2013 synnerligen liten i förhållande till både antalet personer som kommer för att arbeta i Finland inom ramarna för arbetskraftens fria rörlighet och hela den sysselsatta arbetskraften. Sammanlagt fattades cirka 9 100 positiva uppehållstillståndsbeslut (första och fortsatta tillstånd) för arbetstagare från länder utanför EES-området. Dessutom kom uppskattningsvis cirka 16 000 arbetstagare till Finland med visum och inom ramen för viseringsfriheten, huvudsakligen säsongsarbetare från Thailand och Ukraina. I förhållande

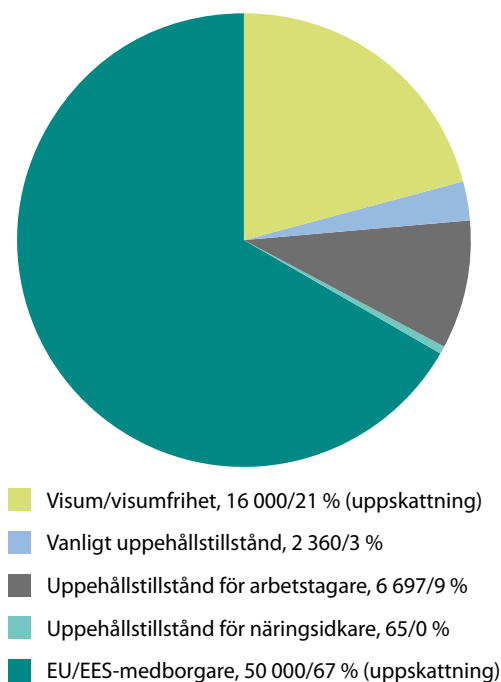
till den sysselsatta arbetskraften, som var 2,4 miljoner (årsgenomsnitt 2013), var andelen arbetstagare från länder utanför EU- och EES-området cirka en procent. Fler arbetstagare kom till Finland från EU-området, i huvudsak från Estland och i någon mån från Polen, än från länder utanför EU- och EES-området. Antalet arbetstagare från EU-området uppskattas till cirka 50 000, vilket för i synnerhet esternas del inkluderar flera arbetsperioder under ett år.

Tillståndssystemet för utlänningars arbete innehåller flera olika tillståndsförfaranden. Visum beviljas främst för säsongs- och expertarbete för högst tre månader. Visum för arbete beviljas av Finlands beskickning.

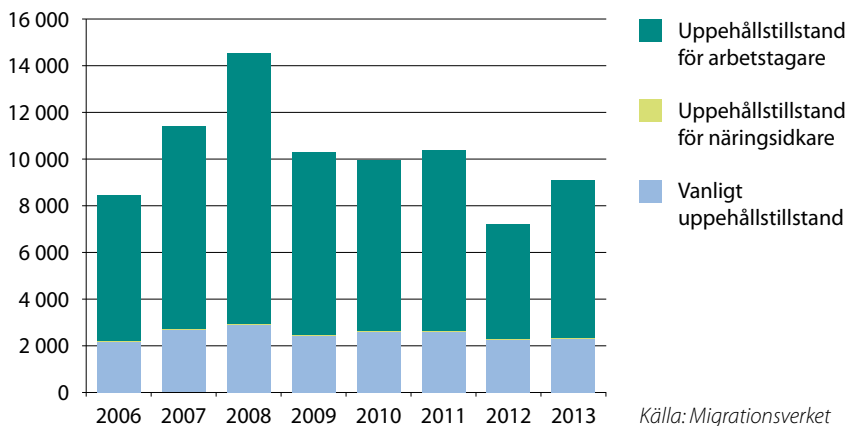
För arbete under en längre tid beviljas specialexperter och andra specialgrupper som definieras i utlänningslagen "annat uppehållstillstånd för förvärvsarbete" ("vanligt uppehållstillstånd"), som inte är föremål för arbetskraftspolitisk behovsprövning. Det första uppehållstillståndet beviljas av Migrationsverket och fortsatt uppehållstillstånd beviljas av polisen. Ansökningarna om uppehållstillstånd är relativt få i en internationell jämförelse. En betydande orsak till att utländska specialexperter inte söker sig till Finland i någon större utsträckning är den finländska arbetsmarknadens låga dragningskraft. Specialexperter behövs dock ofta även under lågkonjunkturer.

För prestationsbaserat arbete – till exempel städning och byggnadsarbete – beviljas uppehållstillstånd för arbetstagare. Tillståndet är föremål för arbetskraftspolitisk behovsprövning, som genomförs av arbets- och näringsbyrån. Behovsprövningen har haft en väsentlig roll i synnerhet vid hög arbetslöshet och för att förbättra sysselsättningsmöjligheterna för invandrare bosatta i landet. Grunden för negativa beslut har varit antingen att lämplig arbetskraft finns tillgänglig på arbetsmarknaden eller att arbetsgivaren inte har ansett att det finns förutsättningar att uppfylla de lagstadgade arbetsgivarförpliktelserna.

Figur 17. Arbetskraft från utlandet enligt migrationskanaler 2013



Källa: Arbets- och näringsministeriet
samt Migrationsverket

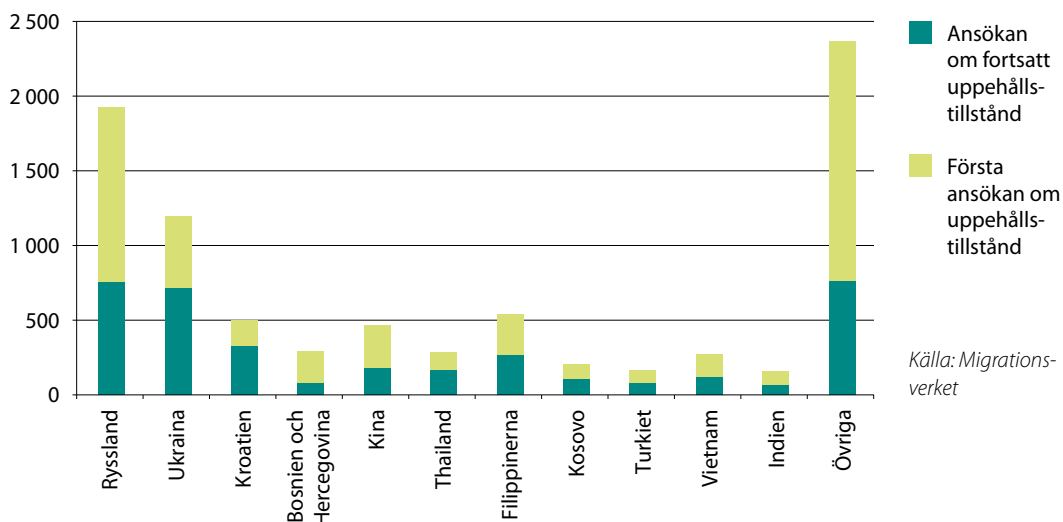
Figur 18. Positiva uppehållstillståndsbeslut på basis av arbete 2006–2013


För utlänningar vars huvudsakliga syfte till vistelsen i landet är näringsverksamhet beviljas uppehållstillstånd för näringsidkare. En central förutsättning för att tillståndet ska beviljas är att näringsverksamheten har förutsättningar att vara lönsam.

Före år 2009 ökade antalet uppehållstillstånd som beviljades för arbete i Finland. Ökningen avstannade vid års-

skiftet 2008–2009 då den ekonomiska recessionen började. I synnerhet ansökningarna om uppehållstillstånd för arbetstagare och de beviljade uppehållstillstånden för arbetstagare har minskat.

Ökningen av antalet beviljade uppehållstillstånd för arbetstagare år 2013 är inte ett tecken på att antalet ansökningar har ökat, utan på att behandlingen av ansök-

Figur 19. Ansökningar om uppehållstillstånd för arbetstagare per nationalitet 2013


ningarna har blivit effektivare och antalet handläggare har ökat i synnerhet vid arbets- och näringsbyrån i Birkaland.

År 2013 beviljades flest uppehållstillstånd för arbetstagare till ryska och ukrainska medborgare. De övriga enskilda nationaliteternas andel var betydligt mindre. Ryssland har av tradition legat på första plats i statistiken.

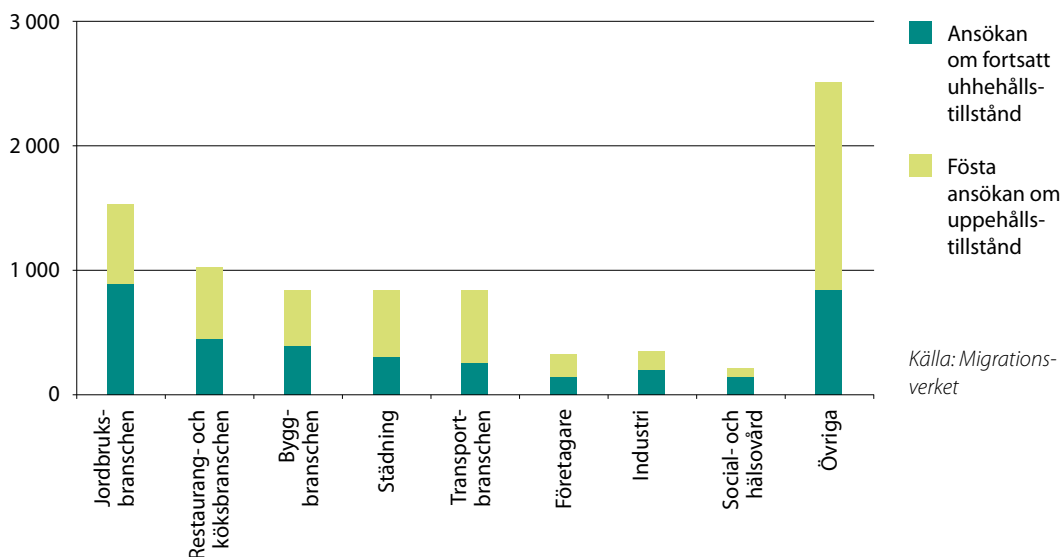
År 2013 fördelades de beviljade uppehållstillstånden för arbetstagare synnerligen jämnt mellan olika yrkesområden. De största yrkesområdena var jordbruket, restaurang- och köksbranschen, byggbranschen, städbranschen och transportbranschen.

Statens revisionsverk har i sin effektivitetsrevision konstaterat att ansökningsprocessen för uppehållstillstånd är komplicerad och innehåller brister som ökar myndigheternas arbetsmängd, gör ansökningsprocessen långsam och försvårar funktionen hos Migrationsverkets elektroniska system för hantering av ärenden, UMA. Enligt revisionsberättelsen är en försvårande faktor i ansökningsprocessen för uppehållstillstånd för arbetstagare att ansökan kan lämnas in ofullständig, vilket förlänger både ansökningsprocessen och den eventuella besvär-

processen. Vad gäller lagstiftningen finns det oklarheter i definitionerna av de specialgrupper som omfattas av rätten att arbeta. Statens revisionsverk anser att en korrigering av dessa brister skulle göra tillståndsprocessen tydligare och snabbare, öka produktiviteten och göra statens penninganvändning effektivare. Myndighetsarbetet med anknytning till utländsk arbetskraft har också försvårats av att informationen om användningen av arbetskraft – i synnerhet tillfällig arbetskraft – har fördelats mellan olika myndigheters register och det finns också brister i informationen. Bristen på information försvårar också övervakningen av verkställandet av arbetsvillkor och andra lagstadgade förpliktelser.

Som en följd av revisionsberättelsen tillsatte finansministeriet och Statistikcentralen en arbetsgrupp för att utveckla statistikföringen gällande utländsk tillfällig arbetskraft. Arbetsgruppen förslag till ett statistikföringssystem baserat på ett förfarande med arbetsgivaranmälan gick dock av ekonomiska skäl aldrig vidare till utvecklingsskedet. Statens revisionsverk genomför som bäst också en effektivitetsrevision med anknytning till organiseringen av invandringen. Revisionen planeras bli klar under år 2015.

Figur 20. Ansökningar om uppehållstillstånd för arbetstagare per yrkesområde 2013





Lagändringar gällande arbetskraftsmigration

Lagändringarna till följd av EU:s direktiv om arbetsgivar-sanktioner, 2009/52/EG, trädde i kraft i augusti 2012. I arbetsavtalslagen infördes en påföljdsavgift för en sådan arbetsgivare som har anställt en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet. Påföljdsavgiften varierar mellan 1 000 och 30 000 euro och påförs av Migrationsverket. I utlänningslagen infördes även bestämmelser om betänketid och beviljande av uppehållstillstånd för sådana personer som har arbetat olagligt i landet och som har utsatts för särskilt exploaterande förhållanden eller är minderåriga. Inga påföljdsavgifter för arbetsgivare har tillsvidare fastställts.

Lagändringarna till följd av verkställandet av direktivet gällande högkvalificerade arbetstagare, 2009/50/EG, trädde i kraft i början av år 2012. Invandrare från tredjeländer kan beviljas ett så kallat EU-blåkort. För att kortet ska beviljas förutsätts det att sökanden har minst ett års arbetserfarenhet av ett arbete som kräver hög kompetens och att sökanden får en lön som är högre än medellönen. År 2012 beviljades två blåkort i Finland och år 2013 beviljades fem blåkort. Det låga intresset för EU-blåkortet beror sannolikt på att Finlands nationella förfarande är mer gynnsamt för högkvalificerade arbetstagare, eftersom den lönenivå som krävs inte är lika hög som nivån som krävs för EU-blåkortet. Dessutom är största delen av de högkvalificerade arbetstagarerna som kommer till Finland antingen anställda som byter arbetsplats inom samma företag eller personer som annars skulle komma till Finland eller EU-området endast tillfälligt och kanske därför inte är intresserade av EU-blåkortet.

Lagändringarna till följd av direktivet gällande ett kombinerat tillstånd, 2011/98/EG, trädde i kraft i början av år 2014. Syftet med direktivet var att förenhetliga och förenkla ansökningsförfarandet för arbetsbaserat uppehållstillstånd och rätt att arbeta så att båda tillstånden beviljas inom ett och samma ansökningsförfarande. Dessutom förutsätter direktivet att arbetare från tred-

jeländer behandlas på samma sätt som medlemsstatens egna medborgare inom de områden som fastställs i direktivet. Genomförandet av direktivet ändrade inte grunderna för beviljande av arbetsbaserat uppehållstillstånd eller beslutsprocessen. Ansökningsprocessens längd för arbetsbaserat uppehållstillstånd begränsades emellertid i enlighet med direktivet till fyra månader, vilket i vissa fall har visat sig vara svårt att genomföra i praktiken. Kravet på likabehandling förutsatte dessutom vissa förändringar i lagstiftningen gällande socialskyddet för utländska arbetstagare och personer med rätt att arbeta samt lagstiftningen gällande erhållande av bostad.

Utveckling av arbetskraftsmigrationen

En utveckling av arbetskraftsmigrationen är viktig med tanke på att Finlands befolkning blir äldre och försörjningskvoten försämras. År 2013 ökade dock arbetslösheten mer än mängden arbetstagare som försvann från arbetskraften på grund av ålder. I takt med att ekonomin och efterfrågan på arbetskraft får ett uppsving torde även en mer omfattande rekrytering från utlandet bli aktuell.

År 2013 fortsatte arbets- och näringsministeriet att utveckla en enhetlig praxis vid de arbets- och näringsbyråer som behandlar ansökan om uppehållstillstånd för arbetstagare. Utvecklingen av praxis har också förkortat behandlingstiderna för ansökningarna.

År 2013 genomfördes inga omfattande rekryteringsprojekt utomlands. Man har strävat efter att med hjälp av utländsk rekrytering utveckla nya och effektivare verksamhetsmodeller och tjänster för att svara på de regionala och lokala arbetskraftsflaskhalsar som har uppenbar sig i synnerhet inom hälsovårdssektorn. I utvecklingsverksamheten har ESR-projektfinansiering utnyttjats. ESR-utvecklingsprogrammet för arbetskraftsmigration och MATTO-stödstrukturen, som koordinerar programmet och avslutades i slutet av år 2014, har haft en central roll.

Med hjälp av utvecklingsverksamheten har man kunnat förbättra den aktuella och realistiska kommunikationen om Finland och det finländska arbetslivet och utvidga den bättre också till ursprungsländerna.

I utvecklingen av själva rekryteringsprocessen har man skapat verksamhetsmodeller som gör det lättare för arbetstagare som kommer till Finland för att arbeta att engagera sig i och anpassa sig till det finländska samhället och arbetslivet. Genom att redan i ursprungslandet säkerställa yrkeskunskapen hos de arbetstagare som rekryteras till Finland, på arbetsplatsen i Finland fortsätta den undervisning i finska eller svenska som inleddes redan i ursprungslandet och med hjälp av utbildning förbereda arbetsgemenskapen på att ta emot de utländska arbetstagarna har man gjort situationen i samband med utlandsrekryteringen lättare inte bara för den arbetstagare som flyttar till landet, utan även för den mottagande gemenskapen. De utvecklade verksamhetsmodellerna sprids för mer omfattande användning under den kommande strukturfondsperioden 2014–2020 som en del av projektet Arbetskraftens rörlighet i Europa.

4.3.4 Migration av studerande

År 2013 ansökte över 5 700 personer om uppehållstillstånd för studerande. Över 5 400 personer beviljades uppehållstillstånd för studier. De vanligaste orsakerna till ett negativt beslut hade att göra med utkomstförsättningarna. Över 900 EU-medborgare registrerades som studerande. Största delen av uppehållstillstånden för studerande beviljades medborgare från Ryssland (1 236), Kina (877) och Vietnam (365). Antalet ansökningar om uppehållstillstånd för studerande minskade med fem procent jämfört med år 2012, främst på grund av att antalet platser vid yrkeshögskolorna minskade. Det totala antalet utländska examensstuderande har dock ökat betydligt under 2000-talet. Enligt CIMO studerade knappt 7 000 utländska examensstuderande i Finland år 2001. År 2012 var antalet nästan 20 000.

Det elektroniska systemet som togs i bruk år 2012 har gjort tillståndsprocesserna för studerande effektivare. En ansökan kan anhängiggöras elektroniskt, men sökanden ska fortsättningsvis besöka Finlands beskickning eller polisinrättningen för att intyga sin identitet och presentera nödvändiga dokument. En ansökan som har anhängiggjorts elektroniskt kan genast behandlas av Migrationsverket, medan pappersansökningar som lämnas in till beskickningarna måste skickas till Finland med kurirpost. Det elektroniska systemet vägleder också sökanden i ifyllandet av den elektroniska blanketten: eftersom obligatoriska fält inte kan lämnas tomma, är de inlämnade ansökningarna mer kompletta än tidigare. Både sökanden och myndigheten sparar tid när det behövs färre kompletteringar. År 2014 (uppgifter från augusti 2014) lämnades 72 procent av ansökningarna om uppehållstillstånd för studerande in elektroniskt.

Högskolorna har åren 2010–2014 kunnat debitera avgifter av studerande från länder utanför EU/EES-området som har antagits till ett utbildningsprogram som leder till högre högskoleexamen på ett främmande språk eller högre yrkeshögskoleexamen. Om försöket föreskrivs i 10 § i universitetslagen (558/2209) och 26 b § i yrkeshögskolelagen (351/2003). Högskolorna fattade beslut om storleken på de debiterade avgifterna. En förutsättning för debiteringen av avgifter var att högskolorna hade ett stipendieprogram som vid behov kunde användas för att stödja studerandena som deltog i avgiftsbelagda utbildningsprogram i deras studier.

I enlighet med regeringsprogrammet utvärderades försöket med terminsavgifter för studerande från länder utanför EU- och EES-området. För få högskolor och program deltog i försöket för att man på basis av försöket skulle kunna dra långtgående slutsatser om effekterna av avgifterna. Försöket har inte haft någon stor ekonomisk betydelse för högskolorna. Ett betydande hinder för deltagande var att försöket pågick en kort tid och var tidsbundet. Frivilligheten att debitera avgifter uppmuntrade inte heller till att delta i försöket, eftersom

program där avgifter debiteras hade varit utmanande i en konkurrenssituation där avgiftsfri utbildning erbjuds samma målgrupp. Högskolorna tyckte också att målen med försöket var oklara. För yrkeshögskolornas del var det oändamålsenligt att försöket var inriktat på examensprogram i den andra cykeln, eftersom nästan alla utländska studerande vid yrkeshögskolorna studerar inom grundexamensprogram.

Vid de finländska högskolorna finns det flera engelskspråkiga utbildningsprogram, men utländska studerande har inte bästa möjliga förutsättningar att bli kvar i Finland efter utexamineringen. I synnerhet språkkunskaperna och bristen på ett tillräckligt arbetslivsnätverk försämrar utländska studerandes möjligheter att hitta sysselsättning inom sitt eget område. I framtiden är det viktigt att förbättra utländska studerandes möjlighet att få praktikplatser och därigenom främja deras integrering i det finländska arbetslivet.

I Finland kan studerande som har avlagt examen beviljas förlängt uppehållstillstånd i sex månader för att söka arbete. Cirka 150 uppehållstillstånd för utexaminerade som söker arbete har beviljats på ett år. Inrikesministeriet har berett en regeringsproposition där man föreslår att giltighetstiden för uppehållstillstånd som beviljas för arbetssökande förlängs till ett år. Syftet med propositionen är att främja att studerande från tredjeländer söker sig till och placerar sig i det finländska arbetslivet. En utlännings ska på den finländska arbetsmarknaden kunna utnyttja den utbildning som

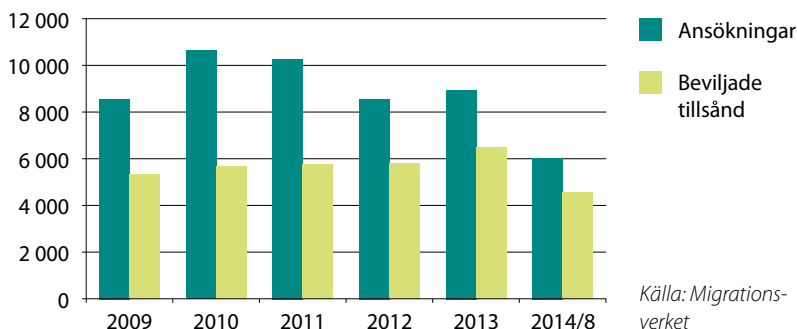
han eller hon förvärvat i Finland och finna ett arbete som motsvarar den egna utbildningen. Regeringspropositionen lämnades till riksdagen hösten 2014.

4.3.5 Till en familjemedlem i Finland

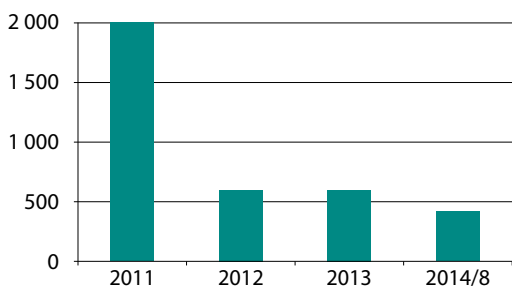
Familjeband har blivit den vanligaste grunden för ansökan om uppehållstillstånd i Finland. Parterna i familjeåterföreningsprocessen är anknytningspersonen som redan bor i Finland samt dennes familjemedlemmar eller andra anhöriga enligt definitionen i utlänningslagen. Huruvida en tryggad utkomst förutsätts av sökandena för att uppehållstillstånd ska beviljas beror på grunderna för anknytningspersonens uppehållsrätt. Åren 2011–2013 beviljades cirka 18 000 uppehållstillstånd på grund av familjeband, flest till ryska, somaliska och indiska medborgare. Dessa tre länder utgjorde varje år topp tre för uppehållstillstånd beviljade på grund av familjeband, och Ryssland var överlägsen etta med 1 300–1 500 uppehållstillstånd per år.

Bestämmelserna i utlänningslagen gällande uppehållstillstånd på grund av familjeband reviderades redan under den förra valperioden år 2010 så att villkoret gällande utkomst utvidgades till att gälla familjemedlemmar till personer som får internationellt skydd i situationer där familjen har bildats först efter att anknytningspersonen har kommit till Finland. I samband med detta ändrades bestämmelsen gällande utredning av ett barns minderårighet vid beslutstidpunkten samt definierades

Figur 21. Uppehållstillstånd på grund av familjeband i Finland 2009–2014



Figur 22. Ansökningar på grund av familjeband från personer som får internationellt skydd år 2011–2014



Källa: Migrationsverket

förutsättningarna för uppehållstillstånd för fosterbarn. Eftersom ändringarna inte träder i kraft retroaktivt, har de uppnått sin fulla effekt först under denna valperiod. I januari 2012 reviderades utlänningslagen då biometrisk uppehållstillståndskort togs i bruk. Samtidigt upphörde en i Finland bosatt anknytningspersons rätt att anhängiggöra ansökan för sina familjemedlemmars del.

I enlighet med anteckningarna i regeringsprogrammet utredde inrikesministeriet inom ramarna för ett projekt som inleddes hösten 2011 möjligheten att skärpa förutsättningarna för familjeåterförening. På basis av en nordisk jämförelse och en granskning av Finlands internationella förpliktelser undersöktes det om tillämpningsområdet för utkomstvillkoret kunde utvidgas ytterligare och om man dessutom kunde överväga att införa ett bostadsvillkor. Som en slutsats av utredningen konstaterades det att det inte finns något egentligt hinder för en utvidgning av utkomstvillkoret till alla familjeåterföreningssituationer som omfattar personer som får humanitärt skydd. Däremot skulle det vara svårare att införa ett bostadsvillkor och det skulle förutsätta mer noggranna tvärssektoriella överväganden. Innan nya författningsändringar görs vore det i varje fall nödvändigt att noggrannare bedöma effekterna av redan genomförda ändringar.

Efter utredningen har konsekvensbedömningen av ändringarna riktade mot familjeåterföreningsrätten

fortsatt och ämnen har även behandlats i den integrations- och migrationspolitiska ministerarbetsgruppen. Antalet ansökningar om uppehållstillstånd på grund av familjeband från personer som får internationellt skydd har minskat kraftigt under denna valperiod. År 2011 anhängiggjordes ännu över 2 000 ansökningar, men åren 2012 och 2013 var antalet ansökningar något under 600 per år och ansökningarna ser ut att förbli på samma nivå också år 2014. Man kan bedöma att den största enskilda orsaken till minskningen av antalet ansökningar är upphörandet av anknytningspersonens rätt att anhängiggöra ansökan, men det förklarar inte ensamt att antalet har stabiliserat sig på en lägre nivå i flera år. Andra påverkande faktorer torde vara åtminstone författningsändringarna gällande förutsättningarna för familjeåterförening som trädde i kraft år 2010 och minskningen av antalet asylsökande efter år 2010.

De långa behandlingstiderna har varit en ständig utmaning i behandlingen av ansökningarna om familjeåterförening. Enligt lagen är den maximala behandlingstiden nio månader, men i synnerhet de muntliga hörandena som ordnas vid beskickningarna har i många fall fördröjt avgörandet av ärendet. Migrationsverket och beskickningarna har lyckats förkorta väntetiderna tack vare flexibla arrangemang för tjänsteresor och riktade resurser. Till exempel borde den långvariga anhopningen i behandlingen av ansökningar från somaliska medborgare vara under kontroll före slutet av år 2014.

Familjeåterförening tas upp även i strategin Migrations framtid 2020. Å ena sidan betonar betydelsen av rätten till familjeåterförening som en del av helheten för internationellt skydd. Å andra sidan konstateras det att det är centralt att säkerställa att familjen kan följa med under rimliga förutsättningar även när man lockar kompetenta arbetstagare till Finland. I detta avseende har man fäst uppmärksamhet vid de inkomstgränser som tillämpas i Migrationsverkets beslutsfattande och betonat betydelsen av övervägande och flexibilitet i varje enskilt fall.

FAMILJEÅTERFÖRENINGSDISKUSSIOEN I EUROPEISKA UNIONEN

En del av ramvillkoren i regleringen gällande uppehållstillstånd på grund av familjeband härstammar från EU:s familjeåterföreningsdirektiv, som sattes i kraft i Finland genom bestämmelser i utlänningslagen. Europeiska kommissionen inledde i november 2011 med en grön bok ett offentligt hörande gällande tillämpningen av direktivet i medlemsstaterna och startade samtidigt en diskussion om behovet av ändringar i direktivet. Finland ansåg liksom majoriteten av medlemsstaterna att det inte är nödvändigt att omarbete direktivet eller inskränka medlemsstaternas prövningsrätt vad gäller fastställandet av förutsättningarna för familjeåterförening. Kommissionen beslöt också att i stället för att göra ändringsförslag publicera icke-bindande riktlinjer gällande direktivets tillämpning. Riktlinjerna bereddes tillsammans med en expertgrupp bestående av representanter för medlemsstaterna. Den enda finländska praxis som inte till fullo motsvarar kommissionens rekommendationer är de avgiftsbelagda ansökningarna för minderåriga sökande. Även i Finland är avgiften dock endast en huvudregel, och undantag görs för vissa grupper av sökande.

TYNGDPUNKTER: MÅNGSIDIG MIGRATION

- Vi främjar migration av kompetent arbetskraft.
- Vi främjar studerandes förutsättningar att bli kvar i Finland för att arbeta.
- Vi beaktar familjens betydelse när vi utvecklar migrationen.
- Vi tryggar en smidig och säker gränstrafik.
- Vi gör visum- och tillståndsförfarandena smidiga.

Förfarandet för familjeåterförening har också kritiserats. Exempelvis Finlands Röda Kors har vid sidan av vissa andra organisationer uttryckt sin oro över att familjeåterföreningen har försvårats under de senaste åren. Röda Korset har föreslagit att myndigheterna ska utreda hur familjeåterföreningen kan underlättas.

Konsekvensbedömningen av ändringarna gällande rätt till familjeåterförening kommer att fortsätta i synnerhet ur barnens perspektiv. Under ledning av arbets- och näringsministeriet kommer man att utreda hur barnets bästa förverkligas i tillämpningen av den nuvarande lagstiftningen.

4.4 Internationellt skydd

4.4.1 Beslutsfattandet gällande asyl har blivit effektivare och behandlingstiderna har blivit snabbare

Finland ger internationellt skydd till dem som behöver det i enlighet med villkoren i de internationella avtalen om mänskliga rättigheter, EU-lagstiftningen gällande det gemensamma europeiska asylsystemet och den nationella lagstiftningen.

Under valperioden har ändringar beretts i bestämmelserna gällande internationellt skydd i utlänningslagen som en följd av att den andra fasen av EU-lagstiftningen gällande det gemensamma europeiska asylsystemet blev godkänd. Även om Finlands asylofförande redan tidigare till sina huvuddrag motsvarade kraven i de förnyade skydds- och förfarandedirektiven, föreslogs flera preciseringar av lagen. Lagändringarna gällande skyddsdirektivet trädde i kraft i juli 2014. Ändringarna gällde en precisering av bestämmelserna om orsaker till förföljelse, givande av skydd, internt flyktalternativ samt upphörande av flyktstatus och status som alterna-

tivt skyddsbehövande och lyftande av rådande tillämpningspraxis upp på lagnivå. Målet med lagändringen var också att stärka strävan att skapa en ny kontakt mellan en minderårig som anlänt till Finland utan vårdnadshavare och dennes förälder som uppehåller sig utomlands. Regeringens proposition gällande förfarandedirektivet (RP 218/2014 rd) lämnades till riksdagen i slutet av år 2014. Även där var det i stor utsträckning fråga om att lyfta upp rådande tillämpningspraxis på lagnivå. De viktigaste ändringsförslagen gällde ett bättre beaktande av situationen för sökande i utsatt ställning samt ett förtydligande av förfarandet gällande förnyade ansökningar och förfarandet som förbjuder verkställandet av beslut om avlägsnande ur landet.

Under valperioden sattes även utvidgningen av det så kallade EU-direktivet gällande varaktigt bosatta, 2003/109/EG och 2011/51/EU, i kraft nationellt så att det omfattar även flyktingar och personer som får alternativt skydd samt deras familjemedlemmar. Direktivet gällande varaktigt bosatta har gett tredjelandsmedborgare som har vistats fem år i EU-området nästan samma rättigheter som EU-medborgarna och underlättat deras möjlighet att flytta till en annan medlemsstat till exempel för att arbeta, bedriva näringsverksamhet eller studera.

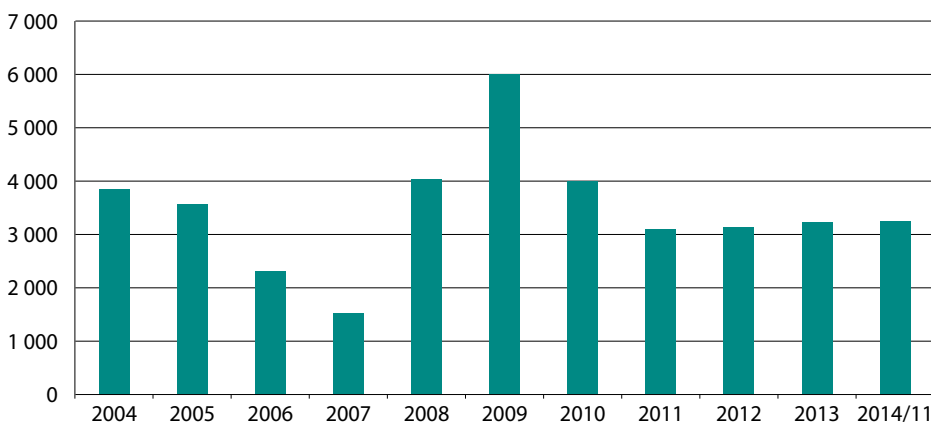
Antalet asylsökande har varit stabilt de senaste åren

År 2009 var antalet asylsökande exceptionellt högt i Finland, nästan 6 000. Mängden minskade dock innan den innevarande valperioden inleddes och har varit stabil och hållits på en låg nivå jämfört med andra EU-länder, kring drygt 3 000 sökande. Sammantaget har antalet sökande med undantag för några exceptionella år hållits mellan 3 000 och 4 000 under 2000-talet.

De största grupperna asylsökande i Finland år 2014 (situationen i mitten av december) var irakier, somalier, ukrainare, ryssar, afghaner och nigerianer. Kriser och konflikter på olika håll i världen syns tydligt i statistiken över sökande. Antalet syriska sökande började öka som en följd av konflikten i Syrien, även om mängden har förblivit relativt låg i Finland. Ukrainarna var för sin del den näst största gruppen sökande år 2014, trots att de i praktiken inte alls hade funnits bland de sökande före mars 2014. De största grupperna sökande har emellertid varit de samma under en lång tid: sedan år 2007 har Afghanistan, Irak, Somalia och Ryssland varje år tillhört de fem största utreseländerna.

Antalet minderåriga sökande utan vårdnadshavare kulminerade år 2008 och var då cirka 700. Mängden

Figur 23. Asylsökande i Finland 2004–2014



Källa: Migrationsverket



minskade så att antalet minderåriga sökande per år under hela den gångna regeringsperioden har varit färre än 200. Under valperioden kom flest minderåriga sökande från Afghanistan, Irak och Somalia.

Majoriteten av de sökande är män. Männens och kvinnornas relativa andel av de sökande har redan i många år varit väldigt stabil. Männens andel av alla sökande har varit cirka 70 procent. När det gäller minderåriga utan vårdnadshavare är skillnaden ännu större: varje år är cirka 80 procent av de minderåriga sökandena pojkar.

Antalet asylbeslut som fattas per år har också hållits på en tämligen stabil nivå de senaste åren. Besluten har varierat mellan 3 500 och drygt 4 000. De positiva besluten andel av alla fattade beslut har varierat årligen mellan 35 och 45 procent under innevarande valperiod. Flest tillstånd på grund av behov av internationellt skydd beviljades personer från de ursprungsländer som har de största grupperna sökande, d.v.s. afghaner, irakier, somalier och ryssar. Utöver dessa har många tillstånd beviljats iranier och syrier.

Under valperioden har det skett en tydlig förändring i antalet personer som beviljats asyl. År 2013 beviljade Migrationsverket sammanlagt 556 personer asyl, vilket innebär att deras andel av alla beslut var 14 procent. Jämfört med år 2011 har det skett en enorm ökning av antalet beviljade asylplatser: år 2011 beviljades flyktingstatus i 5 procent av de fattade besluten. Varje sökandeprofil har påverkat förändringen: till exempel syrier har i regel ansetts ha behov av asyl. Förändringen har också påverkats av ett utvecklingsprojekt som genomfördes vid Migrationsverket, där grunderna för asylbesluten har utvecklats, bedömningen av internationellt skydd modellerats och bedömningen av sannolikheten för framtida förföljelse har förtydligats.

De negativa besluten andel av alla fattade beslut om internationellt skydd varierar mellan 46 och 53 procent. I lite över 10 procent av de fattade besluten har ansökan

om internationellt skydd ansetts vara uppenbarligen ogrundad. Andelen så kallade Dublin beslut gällande avvisning på basis av förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten till medlemsstater som är ansvariga för behandlingen av ansökan har varierat mellan 15 och 23 procent av alla beslut. Antalet Dublin beslut har ökat något den senaste tiden, vilket för sin del antas bero på den utvidgade användningen av VIS-systemet efter år 2012. IVIS-systemet finns information om visum som har beviljats asylsökande, vilket gör det möjligt att definiera en annan stat som ansvarig för behandlingen av asylansökan.

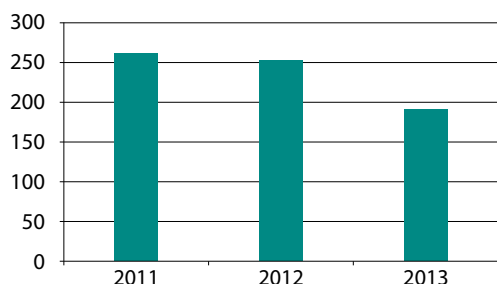
Asylprocessen har utvecklats för att förkorta behandlingstiderna

Behandlingstiderna har blivit kortare och antalet fattade beslut har ökat betydligt under valperioden. År 2013 var den genomsnittliga behandlingstiden för asylansökningar 190 dagar. Största delen av ansökningarna, 80 procent, behandlades ännu snabbare än så, på i genomsnitt 156 dagar. Under år 2013 var den genomsnittliga behandlingstiden för Dublin beslut 47 dygn från anhängiggörande av ansökan till beslut. I detta ingår såväl polisens eller gränsbevakningsväsendets som Migrationsverkets behandlingstid. Behandlingstiden förkortades med 21 procent jämfört med år 2012, då den var 60 dygn. Jämfört med år 2011 har behandlingstiden förkortats med 47 procent.

Behandlingen av asylansökningar var utsatt för anhopningar på grund av ökningen av antalet sökande åren 2008 och 2009. Därför började man fästa särskild uppmärksamhet vid att eliminera anhopningen under innevarande valperiod. Strävan har varit att undanröja anhopningen av ansökningar och utveckla förfarandena så att en eventuell framtida ökning av antalet sökande inte får asylsystemet att stocka sig på samma sätt som tidigare.

Åren 2011 och 2012 fick Migrationsverket 40 nya tjänster som tilläggsresurs. Tjänsterna tillsattes till en början

Figur 24. Genomsnittlig behandlingstid (dygn) för asylansökningar



Källa: Migrationsverket

för viss tid, men omvandlades till ordinarie tjänster år 2012. Utöver tilläggsresursen har man kunnat effektivisera behandlingen av asylansökningar till exempel genom att utveckla arbetsprocesserna och myndighetssamarbetet.

Migrationsverket har strävat efter att öka antalet asylbeslut i förhållande till antalet årsverken inom ramarna för ett projekt som grundar sig på lean-filosofin. Projektet inleddes år 2012 och finansieras av Europeiska flyktingfonden. I projektet har man genom att följa det svenska

migrationsverkets exempel undersökt asylprocessens olika faser och identifierat bästa praxis för både intressentgrupperna och Migrationsverkets egen personal. Arbetsprocesserna har förenhetligats och utbildning har ordnats. Man har uppnått goda resultat framför allt genom att utveckla analyseringen av arbetssituationen och uppföljningen av antalet fattade beslut.

Man har ökat framtyngden i behandlingen av ansökningar. Man strävar numera efter att redan i ett tidigt skede identifiera både klart ogrundade och tydligt välgrundade ansökningar. Migrationsverket och polisen samarbetar intensivt i den inledande fasen av processen: Migrationsverkets experter deltar i sällningen av ansökningar redan i den fas då polisen har tagit emot ansökningarna. Man har också strävat efter att förkorta intervjun genom att förbättra den information som sökanden får om intervjuens förlopp redan i förväg.

Flera myndigheter deltar i asylprocessen och allas verksamhet måste vara effektiv om man vill hålla den totala behandlingstiden för ansökningarna kort. Det praktiska myndighetsarbetet nådde en ny nivå under valperioden i och med grundandet av en operativ samarbetsgrupp där Migrationsverkets asyl- och mottagningsenheter,

OLIKA MYNDIGHETER I SAMMA LOKALER: GODA RESULTAT AV ETT NYTT FÖRSÖK

År 2012 grundade Migrationsverket ett verksamhetsställe i samband med polisstationen i Åbo. Där arbetar två av överinspektörerna vid Migrationsverkets asylenhet och sporadiskt även en överinspektör vid medborgarskapsenheten. Försöket har gett goda resultat. Samarbetet med olika aktörer, t.ex. utlänningspolisen, förläggningens anställda, Egentliga Finlands rättshjälpsbyrå och tolkarna, fungerar bra. Onödiga e-postmeddelanden undviks och tid sparas när ärenden kan skötas muntligt på plats. Man kan genast komma överens med polisen om intervjuer med asylsökande samt språk- och ålderstester. Också tolkarna vid tolkcentralen i Åbo finns nära till hands, vilket gör hela asylsökningssprocessen snabbare. Sakkunskapen vid verksamhetsstället är också till nytta för andra samarbetspartner: till exempel kan sjöbevakningens brottsbekämpningsenhet behöva information om ärenden som tillhör Migrationsverkets område.

polisen och Gränsbevakningsväsendet deltar. I gruppen utbyter man regelbundet information om processens förlopp och löser praktiska problem med anknytning till processen.

Utvecklingen av processen som har genomförts de senaste åren syns också i de resultat Migrationsverkets samarbetspartner har uppnått. Den genomsnittliga asylutredningstiden hos polisen, som tar emot över 90 procent av asylansökningarna, har vad gäller avslutade ärenden förkortats med 10 dygn mellan åren 2011 och 2013 och verkställandet av utvisningar har effektiviserats. Även behandlingstiderna vid Helsingfors förvaltningsdomstol har blivit betydligt kortare. Behandlingstiderna har förkortats med sammanlagt 2,5 månader mellan åren 2011 och 2013 inte bara med hjälp av tilläggsresurser utan också genom att utveckla förfarandena och överföra dokumenttrafiken till UMA.

Under valperioden har man inom ramarna för ett projekt tillsatt av inrikesministeriet utrett möjligheterna att överföra tillståndsärenden gällande utlänningar och uppgifter inom asylprocessen från polisen till Migrationsverket. I projektet sammanställdes olika möjliga alternativ för genomförandet. På basis av alternativen kommer man i fortsättningen att dra upp riktlinjer för åtgärder som på bästa sätt gynnar förfarandena.

Beslutsfattandets kvalitet har varit föremål för särskild uppmärksamhet

Asylintervjuns och beslutsfattandets kvalitet har förbättrats med hjälp av kriterierna i UNHCR:s kvalitetsprojekt (Further Developing Asylum Quality in the EU). Med hjälp av kontrollistorna gällande asylutredning som utvecklades inom ramarna för projektet har Migrationsverket kunnat följa upp intervjuernas kvalitet och säkerställa deras enhetlighet. Även den utbildning som EASO erbjuder har använts i stor utsträckning. Man har till exempel deltagit i utbildning gällande intervjuetoder och dragit nytta av en metod som ursprungligen utvecklades i Norge för asylintervjuer med barn utan vårdnadshavare (Dialogical Communication Method).

Rättshjälpstjänsterna överfördes från inrikesministeriet till justitieministeriet

Vid ingången av 2013 överfördes de rättshjälpstjänster som tillhandahålls personer som söker internationellt skydd till det offentliga rättshjälpssystemet, dvs. från inrikesministeriets förvaltningsområde till justitieministeriet. I rättshjälpslagen (247/2002) föreskrivs det om rättshjälp. Hanteringen av rättshjälp har koncentrerats till fem rättshjälpsbyråer: Helsingfors, Egentliga Finland, Villmanstrand, Uleåborg och Uleåborgsregionen.

Bakgrunden till överföringen av rättshjälpstjänster var viljan att minska de förvaltningsmässiga överlappningarna mellan inrikesministeriets och justitieministeriets förvaltningsområden. I anslutning till överföringen avtalade man även om en överföring av nödvändiga anslag mellan ministerierna. I samband med projektet ansåg flera aktörer att det är en bra lösning att rättshjälpstjänsterna i fortsättningen ordnas av någon annan än det ministerium som ansvarar för migrationsförvaltningen. Överföringen bedömdes inte orsaka några försämringar i sökandenas rättstjänster eller rättsskydd. Arbetsgruppen som beredde överföringen ansåg dock att det är viktigt att följa upp effekterna av förnyelsen.

ASYLSYSTEMET HAR EFFEKTIVERATS ÄVEN I ANDRA LÄNDER: NEDERLÄNDERNA OCH SVERIGE SOM EXEMPEL

I Nederländerna ansåg man det vara oundvikligt att omarbete asylsystemet då antalet sökande mellan åren 2007 och 2008 var halvannan gång större och fortsatte att öka. Sedan dess har ökningen av antalet sökande planat ut. År 2013 var antalet asylsökande 17 160. Asylprocessen förnyades så att åtta dygn fastställdes som mål för behandlingen av ansökningar år 2010. I de fall där detta inte var möjligt, skulle ansökningarna överföras till en s.k. förlängd asylprocess. Alla delområden av processen utvecklades, såväl polisens och asylmyndighetens verksamhet som organiseringen av mottagningen. Sökanden fick ett större ansvar för att påvisa skyddsgrunden, i synnerhet i situationer där sökanden inte kunde framställa några dokument för att styrka sin identitet. Rättshjälpen minskades i samband med nya ansökningar. Även återsändningen av personer som fått negativa beslut effektiviserades. Systemet förändrades också så att asylsökande inte samtidigt kan lämna in en ansökan om skydd och en ansökan om uppehållstillstånd på grund av exempelvis arbete, studier eller familjeband, utan ytterligare ansökningar måste lämnas in utomlands. År 2011 behandlades i genomsnitt 54 procent av ansökningarna inom processen som omfattar åtta dagar.

Migrationsverket i Sverige har utvecklat sin asylprocess inom ramarna för projektet Kortare Väntan som inleddes hösten 2010. Projektet bygger på lean-metoden, som används inom företagsledning. Tre månader fastställdes som mål för behandlingen av ansökningar. År 2012 fick sammanlagt 52,2 procent av de sökande ett beslut gällande sin första asylansökan inom den utsatta tiden och 79 procent av alla sökande fick ett beslut inom fem månader. Ökningen av antalet ansökningar har tvingat Sverige att både utöka sin asylförvaltning och ytterligare effektivisera dess verksamhet. Exempelvis infördes år 2013 sex dagars arbetsvecka vid de enheter som tar emot asylansökningar och det blev möjligt att göra asylintervjuer i form av videokonferenser.

4.4.2 Ett flexiblere mottagningssystem

Mottagningssystemets syfte är att trygga utkomsten och omsorgen för personer som söker internationellt skydd under den tid de väntar på ett beslut om sin ansökan. De kan få inkvartering, ekonomiskt stöd och annan omsorg enligt lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd (476/2011).

Lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd trädde i kraft i början av september 2011 och ersatte bestämmelserna gällande mottagande i lagen om främjande av invandrades integration samt mot-

tagande av asylsökande. Syftet med den nya lagen var att förtydliga regleringen av mottagandet och främja enhetliga mottagningstjänster. Innehållsmässigt förblev bestämmelserna i huvudsak oförändrade. Den mest betydande innehållsmässiga ändringen gällde lösgörandet av det ekonomiska stödet till sökandena från det allmänna utkomststödet. Ändringen syftade till att minska det ekonomiska stödets eventuella dragningskraft. Stödbeloppet som betalas till vuxna sökande förblev på samma nivå som tidigare, men det blev nu möjligt att betala ett mindre belopp än tidigare i brukspenning till barn utan vårdnadshavare.

I Finland finns det två statliga förläggningar, några kommunala förläggningar och flera förläggningar som drivs av Finlands Röda Kors. Förläggningarna är belägna runt om i Finland och Migrationsverket, polisen och förläggningarna samarbetar för att placera sökandena vid förläggningarna. Förläggningarna är till sin karaktär antingen transitförläggningar i asylprocessens inledningsfas eller förläggningar avsedda för mer långvarig inkvartering under väntetiden. Förläggningarna kan vara anstaltslika eller bestå av enskilda lägenheter. Mindreåriga inkvarteras i grupp- eller stödboenden. Mottagningssystemet styrs av Migrationsverket och staten ansvarar för kostnaderna.

Från anstaltslika förläggningar till lägenhetsbaserad inkvartering

Åren 2008 och 2009, då antalet asylsökande ökade märkbart, var mycket krävande med tanke på mottagningssystemets kapacitet. Under innevarande valperiod har antalet sökande dock hållits tämligen stabilt. Då antalet sökande har jämnats ut och toppårens inkvarteringsmängder har undanröjts har Migrationsverket utvecklat mottagningssystemet så att det så snabbt som möjligt kan anpassas så att det motsvarar de aktuella mängderna sökande.

Den lägenhetsbaserade inkvarteringen har ökat systematiskt på bekostnad av de anstaltslika förläggningarna, eftersom lägenhetskapa- citeten kan ökas eller minskas mer flexibelt än anstaltsplatserna. Samtidigt har man gått in för en övergång till allt större enheter. Under valperioden har man uppnått den eftersträlvade situationen, d.v.s. att de enda förläggningarna av anstaltstyp är de så kallade genomgångsförläggningarna, där det är meningen att sökandena ska vistas en relativt kort tid innan de flyttas till väntetidsförläggningarna.

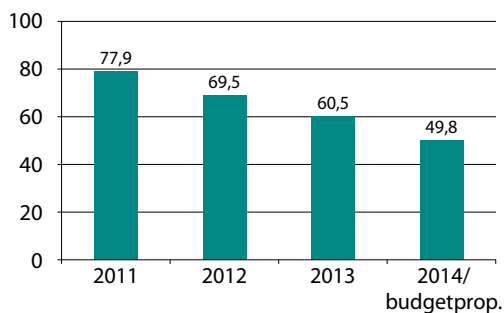
Beredskapen för en plötslig ökning av antalet sökande har också förbättrats genom att ingå avtal om inrättande av förläggningar. En nyhet som har inkluderats i avtalen är möjligheten att vid behov ta i bruk extraplatser

så att det totala antalet mottagningsplatser i hela landet vid behov kan ökas med cirka 2 000 platser.

Mottagningskostnaderna har minskat

Kostnaderna för mottagandet har minskat betydligt under innevarande valperiod. Före utgången av år 2013 hade kostnaderna minskat med över 20 procent jämfört med nivån år 2011.

Figur 25. Mottagningskostnader (miljoner euro)



Källa: Inrikesministeriet

Man har strävat efter att hålla inkvarteringskapacitetens användningsgrad så hög som möjligt. Åren 2011–2014 varierade den i praktiken mellan i genomsnitt 80 och 90 procent. Under den aktuella tidsperioden var det genomsnittliga antalet inkvarteringsplatser vid förläggningarna länge omkring 3 000 platser. Antalet platser har dock kunnat minskas till sammanlagt cirka 2 400 vid slutet av år 2014. Även antalet förläggningar har minskat med totalt sju förläggningar jämfört med nivån år 2011.

Den viktigaste enskilda orsaken till de minskade mottagningskostnaderna är att antalet sökande per år har hållits stabilt. Under de första åren av innevarande valperiod belastades mottagningssystemet ännu av de tidigare årens anhopning av sökande.

Utöver den förändring av mottagningssystemets inkvarteringsstruktur som presenteras ovan har kostnadsbesparingar även eftersträlvats genom att satsa på att

snabbt förflytta personer som har fått uppehållstillstånd från förläggningen till kommunen. Enligt lagen om främjande av integration anvisas en person som har beviljats uppehållstillstånd till en hemkommun av närings-, trafik- och miljöcentralen. De senaste åren har emellertid förläggningarna fått en allt större roll när en person som har fått uppehållstillstånd flyttar till en kommun på eget initiativ. År 2013 förflyttades 17 procent (328 personer) till kommunplatser anvisade av NTM-centralerna. Resten (1 590 personer) flyttade till kommunerna på eget initiativ med stöd av förläggningarna. Väntetiden för förflyttning till en kommun (räknat från datumet då beslutet om internationellt skydd fattades) har dock i flera år varit i stort sett lika lång, i genomsnitt 3,8 månader. En del av den tiden går åt till att delge beslutet och den aktiva förflyttningen till kommunen kan börja först därefter. Processen behöver fortsättningsvis utvecklas vad gäller både delgivning av beslut och den egentliga förflyttningen till kommunen. I utvecklingen bör regionala skillnader beaktas, såsom exempelvis flyttningstrycket på huvudstadsregionen och bostadslösheten i områden med flyttningsöverskott.

Mottagningsverksamheten har också i övrigt utvecklats så att den är mer kostnadseffektiv. Besparingar har eftersträfvats till exempel genom att konkurrensutsätta hälsojourer. Likaså koncentrerades hjälpsystemet för offer för människohandel i slutet av år 2012 till förläggningen i Joutseno – tidigare har minderåriga offer fått hjälp vid förläggningen i Uleåborg.

Mottagningsverksamheten står för den största kostnadsposten i asylsystemet. Därför är det viktigt att den tid som sökanden spenderar inom ramen för mottagningstjänsterna hålls så kort som det bara är möjligt med tanke på en grundlig behandling av ansökan.

Mottagningstjänsternas enhetlighet och kvalitet har utvecklats systematiskt

Efter att ledningsansvaret för mottagningssystemet överfördes till Migrationsverket år 2010 gjordes mot-

tagningstjänsternas enhetlighet till en central tyngdpunkt för utvecklingen. Strävan att minska skillnaderna mellan serviceutbudet vid förläggningar på olika håll i landet var också i linje med målen i den nya mottagningslagen. År 2014 skapades en gemensam strategi för mottagningssystemet. I strategin definieras verksamhetsidén för mottagandet, de strategiska målen, värdena och visionen ända fram till år 2020. Strategin styr på ett heltäckande sätt verksamheten i en enhetlig och högklassig riktning.

Migrationsverket har tillsammans med förläggningarna sammanställt verksamhetshandböcker och kvalitetssystem för förläggningarna. Man började samla in kundrespons som stöd för verksamhetsutvecklingen. Resultaten har varit goda: de förläggningsspecifika verksamhetshandböckerna garanterar en enhetlig praxis samtidigt som de beaktar den enskilda förläggningens särdrag. Kundrespons samlas numera in regelbundet och används för att utveckla verksamheten.

Åren 2013 och 2014 utvecklades mottagningssystemets informationshantering på ett heltäckande sätt, i synnerhet vad gäller en ändamålsenlig och datasäker hantering av asylsökandenas personuppgifter.

Under år 2013 inleddes åtgärder för att införa ett ändamålsenligt elektroniskt patientdatasystem som uppfyller de nationella kraven inom mottagningssystemets hälsovårdstjänster och hanteringen av asylsökandenas patientuppgifter. Patientdatasystemet tas i bruk i slutet av år 2014 vid alla förläggningar.

Migrationsverket har sammanställt flera skriftliga anvisningar som styr mottagningsverksamheten. Kompetensutvecklande utbildning har också ordnats i stor omfattning för förläggningarnas personal. Ämnena har till exempel varit förebyggande mentalvårdsarbete och verksamhetsplanering som stöder den psykosociala hälsan, psykoterapeutiska färdigheter, arbete med barnfamiljer, socialarbetets genomslagskraft, omskärelse samt



Avekki-utbildningen, som syftade till att förenhetliga förläggningarnas säkerhetskultur. Inom ramarna för projektet HAPKE, som är gemensamt för Migrationsverket och hjälpsystemet för offer för människohandel, tillhandahölls åren 2013 och 2014 förläggningarnas personalutbildning i arbete för bekämpning av människohandel och sammanställdes material till asylsökandena om arbetsbaserad människohandel. Rådet för brottsförebyggande, som lyder under justitieministeriet, belönade projektet med årets pris för brottsförebyggande 2014.

Asylsökandenas studieverksamhet har utvecklats i två projekt. Undervisningen i finska som ordnas vid förläggningarna utvecklades i projektet SKYOPE, som administrerades av förläggningen i Lammi. Inom ramarna för Migrationsverkets projekt MIELIVOK har man för sin del sammanställt material om flera olika ämnen med anknytning till asylsökandenas hälsa och självständighet. Åren 2011–2014 har också andra projekt organiserats tillsammans med flera samarbetspartner i syfte att främja asylsökandenas hälsa på ett heltäckande sätt. I dessa projekt har samarbetspartnerna varit Finlands Nationalteater, Finlands fotbollsspelarförening JPY, Finska Gatudansförbundet och Finlands Olympiska Kommitté. Allt som allt har man aktivt skapat nya samarbetsrelationer till olika aktörer. Migrationsverket har haft ömsesidigt samarbete med exempelvis olika enheter vid Institutet för hälsa och välfärd, Föreningen för Mental Hälsa i Finland, Förbundet för mödra- och skyddshem, FILHA rf samt Väestöliitto och UNHCR. Dessutom har Migrationsverket deltagit i verksamhet inom EPRA-nätverket, som utvecklar mottagningsverksamheten i de europeiska länderna.

4.4.3 Flyktingkvoten

Flyktingar som har lämnat sitt hemland eller det land där de är permanent bosatta för ett annat land, där de emellertid inte kan bosätta sig permanent, kan flyttas till ett tredje land för vidarebosättning inom den så kallade flyktingkvoten.

Mottagande av kvotflyktingar är en central del av Finlands internationella skyddspolitik och FN-samarbetet. Kvotflyktingssystemet är ett konkret sätt att visa solidaritet och stöd gentemot de stater som är krisländernas grannländer och utsätts för stort tryck. Genom vidarebosättning strävar man efter att skydda de människor som är allra mest utsatta. Finland betonar i sin kvotflyktingpolitik vidarebosättning av särskilt utsatta grupper, såsom barnfamiljer och kvinnor i utsatt position.

Finland har deltagit i vidarebosättning av flyktingar sedan år 1979. Sedan år 1985 har Finland tagit emot flyktingar inom en årlig kvot. Riksdagen fastställer varje år kvotens storlek i samband med godkännandet av statsbudgeten. Från och med år 2001 har antalet kvotflyktingar som tas emot till Finland varit 750 personer per år. Förutom ökningen av kvotens storlek år 2014 har inga andra stora förändringar skett i Finlands kvotpolitik under den gångna valperioden. Kvotens storlek ökades till 1 050 vidarebosatta på grund av konflikten i Syrien och den efterföljande omfattande humanitära krisen.

Finlands kvotpolitik genomförs i nära samarbete med UNHCR. Finland tar inom flyktingkvoten emot personer som har definierats som flyktingar av FN:s flyktingorganisation UNHCR eller andra utläningar som är i behov av internationellt skydd för vidarebosättning. Grunden för beslutet är UNHCR:s årliga utvärdering av det globala behovet av vidarebosättning av flyktingar och förslag till Finland. Grunderna för beviljande av skydd och uppehållstillstånd utreds på basis av uppgifterna i de handlingar som erhålls av UNHCR och de intervjuer som görs under ledning av Migrationsverket.

På EU-nivå har kommissionen som mål att säkerställa att allt fler medlemsstater varje år tar emot allt fler flyktingar för vidarebosättning. Vidarebosättning är emellertid frivilligt för medlemsstaterna.

UNHCR uppskattar att sammanlagt 21 stater tog emot 98 200 flyktingar för vidarebosättning år 2013. Enligt UNHCR tog USA emot det största antalet flyktingar för vidarebosättning (över 66 000). Jämfört med de övriga industriländerna tar EU-länderna emot relativt få flyktingar via programmen för vidarebosättning. År 2014 deltog 14 EU-länder i vidarebosättningen genom att ta emot sammanlagt cirka 5 500 flyktingar.

För att de flesta EU-länderna ska delta i vidarebosättningen och de flesta som har behov av vidarebosättning ska få skydd, godkände EU-länderna i mars 2012 ett gemensamt vidarebosättningsprogram baserat på frivillighet. Syftet med programmet är att varje år hitta gemensamma prioriteringar för vidarebosättningen och styra länderna mot en effektivare användning av finansieringen riktad till vidarebosättning som beviljas ur AMIF-fonden. I fonden ingår ett separat anslag för vidarebosättningsprogrammet som används för att betala ut ersättning till medlemsstaterna enligt antalet flyktingar som har tagits emot för vidarebosättning.

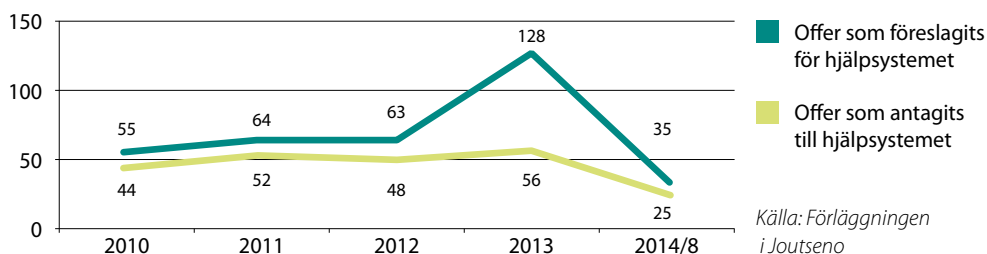
TYNGDPUNKTER: INTERNATIONELLT SKYDD

- Vi ger högklassigt internationellt skydd som tryggar lika rättigheter och förmåner till alla som behöver skydd.
- Vi säkerställer asylförfaranden som håller hög kvalitet.
- Vi effektiviserar asylförfarandet för att förkorta behandlingstiderna.
- Vi utvecklar asylsystemet så att det bättre motsvarar förändringarna i antalet sökande.
- Vi bär ett internationellt ansvar genom att ta emot kvotflyktingar.

4.5 Hjälp till offer för människohandel

Ansvaret för regleringen gällande hjälp till offer för människohandel fördelas huvudsakligen mellan inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet samt arbets- och näringsministeriet beroende på om offret har en hemkommun eller inte och vilka behov man försöker svara på med tjänsterna och stödåtgärderna. Staten ansvarar för att hjälpa offer för människohandel utan hemkommun. Kommunerna ansvarar å sin sida för att hjälpa de offer för människohandel som har en hemkommun. Även många organisationer hjälper offer för människohandel. Under valperioden har man strävat efter att öka samarbetet mellan olika aktörer.

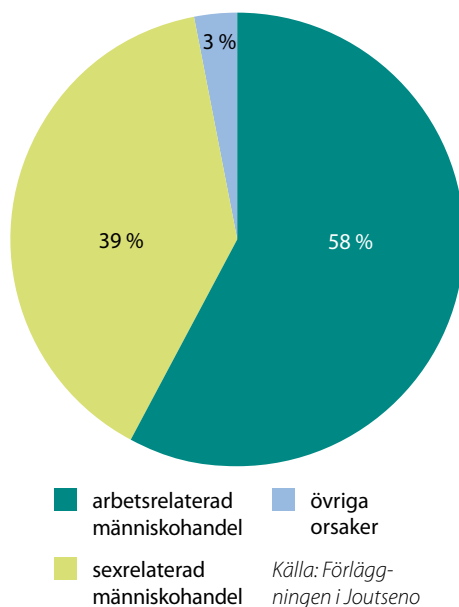
Migrationsverket ansvarar för styrningen av verkställandet av hjälp till offer för människohandel. Hjälpens samordnas i hjälpsystemet för offer för människohandel, vars verksamhet koncentrerades till förläggningen i Joutseno i slutet av år 2012. Hjälpssystemet hade tidigare varit verksamt även vid förläggningen i Uleåborg. Hjälpssystemet i Joutseno ansvarar för att hjälpa både vuxna och minderåriga offer för människohandel genom att ordna handledning samt service- och stödverksamhet för offren.

Figur 26. Hjälpssystemet för offer för människohandel 2010–2014


Minoritetsombudsmannen fungerar som nationell rapportör om människohandel. I början av år 2014 inrättades en tjänst som samordnare för arbete mot människohandel vid inrikesministeriets polisavdelning för att sköta den förvaltningsövergripande uppföljningen och samordningen av verksamhet för bekämpning av människohandel. I samordnarens uppgifter ingår bland annat att följa upp och sammanjämka myndighetsverksamheten mot människohandel så att den överensstämmer med styrgruppens riktlinjer, främja myndigheternas och tredje sektorns samarbete mot människohandel samt delta i samordningen av Finlands regerings ställningstaganden i frågor gällande människohandel. Behovet av en samordnare har varit stort, men den praktiska verksamheten söker ännu sin form.

Antalet vuxna offer för människohandel och misstankarna om offer för människohandel har ökat de senaste åren. Åren 2006–2013 var största delen av hjälpssystemets klienter antingen personer som sökte internationellt skydd eller personer som av andra orsaker saknade hemkommun. Cirka en fjärdedel av personerna i hjälpssystemet hade en hemkommun.

År 2013 föreslogs 128 offer för människohandel till hjälpssystemet. Antalet var dubbelt så stort jämfört med tidigare år. Enligt rapporten som den nationella rapportören om människohandel publicerade år 2014 ingick bland annat flera tiotal bärplockare vars ansökan avlogs i detta antal. I sin helhet har arbetet mot människohandel

Figur 27. Orsak till att en person hänvisas till hjälpssystemet (%) 2013


del i Finland enligt rapporten gått framåt överraskande snabbt.

De finländska myndigheternas och tredje sektorns kunskap och medvetenhet om människohandel har ökat de senaste åren. Antalet förundersökningar om människohandelsbrott har ökat betydligt och flera fall har gått vidare till domstolsbehandling, men tämligen få straff

har ådömts för människohandel. Detta beror för sin del på att brottsbeteckningen ofta ändras under processen från människohandel till ockerliknande diskriminering i arbetslivet eller koppleribrott. Problemet att dra en gräns mellan människohandel och närbesläktade brott har behandlats i ett projekt för granskning av människohandelslagstiftning inom inrikesministeriets förvaltningsområde. I regeringspropositionen gällande detta (RP 103/2014 rd) föreslås lagändringar för att förtydliga gränsdragningen mellan människohandel och brott som kan jämföras med människohandel.

Inrikesministeriet har berett en ändring av lagstiftningen gällande hjälp till offer för människohandel. Regeringens proposition överlämnades till riksdagen under höstsessionen 2014. Utvecklingen av lagstiftningen är ett resultat av behovet att göra hjälpen till offer för män-

niskohandel till en helhet som är mer transparent, mer förutsägbar och har en tydligare ansvarsfördelning för att skydda offren och respektera de mänskliga rättigheterna. Målet är att utveckla hjälpsystemet så att alla offer för människohandel på ett likvärdigt sätt får den hjälp de behöver, oberoende av om de har en hemkommun eller inte. Efter överlämnandet av den ovan nämnda regeringspropositionen till riksdagen, fattade statsrådet beslut om ett utlåtande enligt vilket inrikesministeriet noggrant ska följa upp propositionens inverkan på hjälpen till och identifieringen av offer för människohandel. Före slutet av år 2016 ska inrikesministeriet samla in utlåtanden av centrala aktörer. På basis av utlåtandena ska statsrådet vid behov vidta nödvändiga lagstiftningsmässiga eller övriga åtgärder för att korrigera situationen, om brister upptäcks i hjälpen till och identifieringen av offer för människohandel.

EN EUROPEISK JÄMFÖRELSE

Erik Castrén -institutet gjorde på uppdrag av inrikesministeriet en jämförelse av lagstiftningen gällande hjälp till offer för människohandel i 12 europeiska länder.

Av de undersökta länderna har endast Luxemburg en särskild lag för hjälp till och identifiering av offer för människohandel. I allmänhet finns bestämmelserna om de rättigheter offer för människohandel har, till exempel vad gäller betänketid och uppehållstillstånd, i utlänningslagen. Noggrannare bestämmelser hittas i regel i olika direktiv eller förordningar. Till skillnad från andra länder ger Sverige alla brottsoffer samma rättigheter och en separat reglering för hjälp till offer för människohandel saknas helt och hållet.

I Norden har staten och kommunerna en viktig roll vad gäller hjälpen till offer för människohandel. I många andra länder sköts organiseringen av hjälpen till offer för människohandel av frivilligorganisationer som har ingått avtal med staten.

TYNGDPUNKT: HJÄLP TILL OFFER FÖR MÄNNISKOHANDEL

- Vi säkerställer att offer för människohandel får den hjälp de behöver på ett likvärdigt sätt.

4.6 Återvändande och återsändande

4.6.1 Frivilligt återvändande och tillfälliga tillstånd

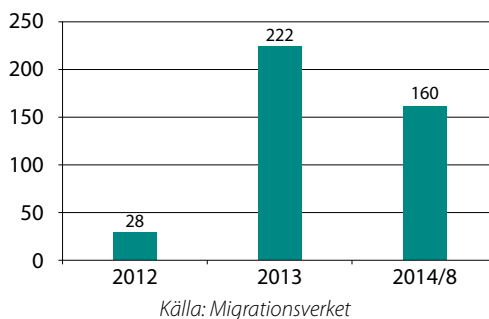
Inrikesministeriet startade år 2012 ett lagprojekt i syfte att förankra ett system för frivilligt återvändande i Finland. Målet var att ingripa i de problem som upptäckts i det praktiska genomförandet av systemet och göra systemet till en fungerande del av myndighetsprocessen. Samtidigt strävade man efter att i enlighet med Katainens regeringsprogram påskynda avvisningsprocessen till följd av ett negativt asylbeslut. Regeringens proposition (RP 170/2014 rd) lämnades till riksdagen hösten 2014.

EU:s direktiv för återvändande, 2008/115/EG, som sattes i kraft i Finland år 2011, definierar frivilligt återvändande som den primära formen av återvändande för en person som har fått ett negativt asylbeslut. Praxisen för frivilligt återvändande utvecklades av Migrationsverket och Internationella migrationsorganisationen (IOM) inom ramar för ett projekt som pågick åren 2010–2012. Under projektets gång ökade antalet personer som utnyttjade frivilligt återvändande från några tiotal till så mycket som 320 personer per år. Åren 2013–2014 genomfördes projektet Frivilligt återvändande och stöd för återvändande från Finland. Under projektperioden har frivilligt återvändande blivit allt populärare. Syftet med projekten har också varit att utveckla systemet för återvändande på ett sådant sätt att kostnaderna minskar. Ett fungerande system för frivilligt återvändande har även bedömts minska kostnaderna för polisen vid avlägsnande ur landet av personer som har fått ett negativt asylbeslut.

Man har också för avsikt att genom lagprojektet gällande frivilligt återvändande korrigera en oklarhet i 51 § i utlänningslagen, som eventuellt har ökat Finlands dragningskraft som ett målland för humanitär invandring. Enligt den gällande författningen kan en utlänning beviljas tillfälligt uppehållstillstånd om det faktiskt är omöjligt att avlägsna honom eller henne ur landet. Högsta förvaltningsdomstolen fattade år 2013 ett beslut, enligt vilket en person som har fått ett negativt asylbeslut och inte

kan avlägsnas ur landet måste beviljas tillfälligt uppehållstillstånd, även om frivilligt återvändande till hemlandet är möjligt. I praktiken innebär beslutet att om det är omöjligt att tvångsavlägsna en person som vägrar återvända frivilligt till hemlandet, kan personen om han eller hon vill bli kvar i Finland och omfattas av mottagnings-tjänsterna med ett tillfälligt uppehållstillstånd, även om personens asylansökan har avslagits. Efter det tillfälliga uppehållstillståndet är det efter några år möjligt att få ett fortlöpande uppehållstillstånd och därefter ett permanent uppehållstillstånd. Migrationsverket ändrade sin praxis efter högsta förvaltningsdomstolens beslut. Som ett resultat av ändringen har antalet beviljade tillfälliga uppehållstillstånd mångdubblats. Det ökade antalet syns också i kostnaderna för mottagningsverksamheten.

Figur 28. Tillfälliga uppehållstillstånd beviljade med stöd av 51 § i utlänningslagen

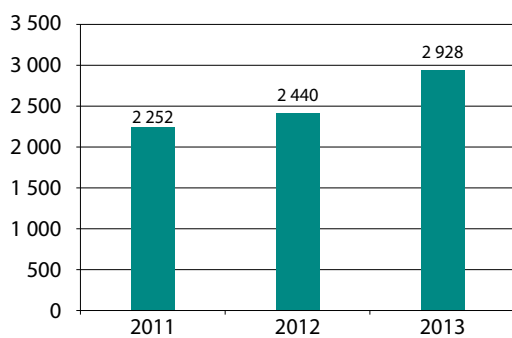


Avsikten är att efter den föreslagna lagändringen ska tillfälligt uppehållstillstånd inte beviljas i en situation där frivilligt återvändande är möjligt. För personer som återvänder frivilligt ska enligt förslaget kunna betalas ett bidrag för återvändandet, resekostnaderna och rimliga flyttningsskostnader, om vilka det ska föreskrivas genom förordning av inrikesministeriet. Frivilligt återvändande ska även främjas genom att mottagnings-tjänsterna dras in efter att processen gällande internationellt skydd har slutförts. Enligt förslaget ska dessutom utvisningsprocessen göras lättare vad gäller sökande av ändring, om grunden för beviljandet av tillfälligt uppehållstillstånd inte finns längre.

4.6.2 Utvisning

Finland har traditionellt varit en av de effektivaste staterna i EU vad gäller verkställandet av avlägsnanden ur landet. Polisen har kunnat verkställa cirka 65–70 procent av alla beslut om avlägsnande ur landet. År 2012 avlägsnades 80 procent av de utlänningar som hade delgivits beslut om avlägsnande ur landet. Avlägsnandet ur landet försvåras i praktiken av exempelvis avsaknad av resedokument och av att ursprungslandets beskickning är ovillig att samarbeta eller av att ursprungslandet ligger långt ifrån Finland.

Figur 29. Beslut om avlägsnande ur landet som verkställts av polisen 2011–2013



Källa: Polisstyrelsen

TYNGDPUNKTER: ÅTERVÄNDANDE OCH ÅTERSÄNDANDE

- Vi förankrar systemet för frivilligt återvändande i praktiken.
- Vi bedriver en konsekvent politik om återsändande genom att effektivt verkställa besluten om avlägsnande ur landet.

4.7 4.7 Olaglig invandring och övervakning av utlänningar

4.7.1 Olaglig invandring

Antalet utlänningar som vistas olagligt i Finland är relativt litet jämfört med andra europeiska länder och olaglig invandring eller olagligt arbete har inte varit något stort problem i Finland. Största delen av den olagliga invandringen till Finland sker via Schengenområdet. Enligt arbetsmarknadsorganisationerna arbetar olagliga invandrare i regel inom byggnadsindustrin eller i säsongs- eller hushållsarbete.

År 2013 fick myndigheterna kännedom om 3 368 utlänningar som vistades i landet utan giltig uppehållsrätt. Antalet är cirka 7 procent mindre än år 2012 och något under genomsnittet för de senaste tio åren. I antalet ingår dock inte medborgare från medlemsstaterna, som har påträffats i Finland under ett giltigt inreseförbud. År 2013 var detta antal betydligt fler än tidigare år. Antalet inkluderar däremot många som har sökt asyl i Finland. Deras vistelse är lagligt i Finland medan deras ansökningar behandlas. De största nationalitetsgrupperna bland utlänningar som vistas olagligt i Finland är irakier, ryssar, somalier, afghaner och nigerianer.

Personer som vistas olagligt i landet löper särskilt stor risk att marginaliseras. Målet för bekämpningen av den olagliga invandringen är att genom myndighetsarbete förebygga och avslöja människosmuggling, människohandel och övrig brottslighet som sträcker sig över gränserna. Genom att bekämpa brottslighet med anknytning till olaglig invandring förebyggs även att personer, som är i en sårbar ställning, och som söker sig till Finland och EU-området, faller offer för kriminella och kriminella grupperingar. År 2012 godkändes Verksamhetsprogrammet för bekämpning av olaglig invandring 2012–2015. Programmet har byggts upp enligt utgångspunkten att olaglig invandring ska bekämpas tväradministrativt av de finländska myndigheterna på fyra nivåer 1) i ursprungs- och transitländerna för den

olagliga invandringen 2) i närområdena 3) vid de yttre gränserna samt 4) inne i landet. Utgående från statsminister Katainens regeringsprogram ligger tyngdpunkten i verksamhetsprogrammet på en uppdatering av lagstiftningen som påverkar bekämpningen av den olagliga invandringen samt på ett påskyndande av myndighetsprocesser med nära anknytning till bekämpningen av olaglig invandring. Särskild uppmärksamhet har fästs vid att påskynda verkställandet av beslut om avlägsnande från landet. Verksamhetsprogrammet innehåller ett flertal rekommendationer för åtgärder till olika myndigheter. Tjänstemannaarbetsgruppen för bekämpning av olaglig invandring som fungerar under ledning av Polisstyrelsen följer hur verkställandet av verksamhetsprogrammet genomförs av olika myndigheter.

4.7.2 Övervakning av utlänningar

Med övervakning av utlänningar avses tillsyn som sker inom landet för att bestämmelserna i utlänningslagen ska uppfyllas. Enligt 212 § i utlänningslagen utövas tillsynen av polisen, gränsbevakningsväsendet och Migrationsverket. Utöver den nationella lagstiftningen förpliktar Europeiska unionens och Schengens regelverk Finland att övervaka olaglig invandring och olaglig vistelse i landet. I praktiken sköts övervakningen av polisen och gränsbevakningsväsendet. Övervakningen kan ske vid sidan av annan övervakning, till exempel trafikövervakning, eller utövas i form av temabaserad verksamhet som grundar sig på analysdata. Under valperioden har det konstaterats att regelverket gällande övervakning behöver preciseras.

I Verksamhetsprogrammet för bekämpning av olaglig invandring 2012–2015, som publicerades av inrikesministeriet, definieras som en åtgärd uppdatering av befogenheterna för övervakning av utlänningar. Efter riksdagens justitieombudsmans avgörande i ett klagomålsärende år 2011 har utlänningslagen tolkats så att myndigheterna inte har befogenhet att övervaka utlänningar i områden som skyddas av offentlig frid, exempelvis företag eller byggarbetsplatser. Detta har

försvärat undersökningen av användningen av olaglig utländsk arbetskraft och bekämpningen av grå ekonomi.

Hösten 2014 överlämnades en regeringsproposition (RP 169/2014 rd) till riksdagen, där det föreslås att principerna för övervakning av utlänningar förtydligas samt att befogenheterna vid övervakning av utlänningar och övervakningsförfarandena preciseras. I regeringens proposition föreslås en tydligare definition av övervakningen av utlänningar och dess verkställande. I samband med detta skulle övervakning som grundar sig på etnisk profilering uttryckligen bli förbjudet enligt lag, d.v.s. övervakningsåtgärden får inte grunda sig på en persons etniska ursprung. Dessutom föreslås det att det ska föreskrivas om polisens och gränsbevakningsväsendets rätt att genomföra kontroller i övervakningen av utlänningar.

Om de föreslagna ändringarna träder i kraft skulle de förtydliga definitionen av övervakning av utlänningar och effektivisera verkställandet av övervakningen. En noggrannare reglering skulle främja jämlikheten och rättsskyddet i övervakningen av utlänningar. Samtidigt skulle myndigheterna emellertid mer effektivt kunna ingripa i olaglig vistelse i landet och dess följdverkningar, till exempel grå ekonomi och människohandel.

TYNGDPUNKTER: OLAGLIG INVANDRING OCH ÖVERVAKNING AV UTLÄNNINGAR

- Vi bekämpar olaglig invandring genom tväradministrativt samarbete i Finland och utomlands.
- Vi ingriper genom att intensifiera övervakningen av olaglig vistelse i landet och dess följdverkningar, såsom grå ekonomi och människohandel.

4.8 Tagande i förvar av utlänningar

I Finland fattas ett administrativt beslut om tagande i förvar av en utlänning. Beslutet är av tillfällig karaktär och kan genomföras endast om tagandet i förvar är nödvändigt antingen för att utreda personens inresevillkor eller verkställa ett beslut om avlägsnande från landet. Tagande i förvar tillämpas inte i bestraffningssyfte. Innan tagande i förvar genomförs ska de alternativa möjligheterna utredas: anmälningsplikt, konfiskering av resedokument eller fastställande av en garantiavgift. Alternativen till tagande i förvar används i synnerhet om det är fråga om en person i utsatt ställning. Besluten fattas individuellt och man strävar efter att undvika tagande i förvar av minderåriga. Vid tagande av förvar av barn förutsätts det dessutom att den sociala myndigheten hörs.

Fram till hösten 2014 har det endast funnits en enhet med 40 platser avsedd för tagande i förvar av utlänningar i Krämertsskog i Helsingfors. År 2013 tillbringade

sammanlagt 444 utlänningar som hade tagits i förvar i genomsnitt 32,7 dagar i Krämertsskog. Medianlängden för vistelsen var 18 dagar. Av dessa personer i förvar var cirka en procent asylsökande. Antalet personer som tagits i förvar vid enheten i Krämertsskog har hållits på i stort sett samma nivå under hela valperioden. Det finns ingen heltäckande statistik om antalet utlänningar som tagits i förvar i polisens lokaler. Statistikens tillgänglighet kommer att utredas. Hösten 2014 öppnades en ny förvarsenhet med 30 platser i anslutning till asylförläggningen i Joutseno. Detta har för sin del löst kapacitetsproblemet gällande tagande i förvar. Avsikten är att tagandet i förvar av personer i utsatt ställning ska koncentreras till Joutseno, medan enheten i Krämertsskog specialiserar sig på inkvartering av utlänningar med högre risk.

Europeiska migrationsnätverket (EMN) har i sin undersökning gällande tagande i förvar ansett att Finlands förfarande för tagande i förvar är transparent och ba-

CPT:S DELEGATION UTVÄRDERADE TAGANDET I FÖRVAR I FINLAND HÖSTEN 2014

En delegation från Europeiska kommittén mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT), som lyder under Europarådet, besökte Finland för femte gången i september–oktober 2014. Avsikten var att utvärdera verkställandet av de rekommendationer som kommittén gav efter sitt besök 2008 samt andra myndighetsåtgärder gällande tagande i förvar.

Under utvärderingen besökte delegationen sammanlagt 16 fängelser, polisstationer, förvarsenheter för utlänningar och psykiatriska sjukhus. Personalen vid förvarsenheten i Krämertsskog konstaterades vara kompetent och ha tillräckliga färdigheter att klara av arbete i en mångkulturell miljö. Vaktarnas juridiska ställning och uppgifter har förtydligats enligt CPT:s tidigare rekommendationer. De materiella omständigheterna ansågs vara tillräckliga, men fler aktiviteter borde enligt delegationen ordnas. Delegationen besökte även den nya förvarsenheten vid förläggningen i Joutseno. Även där verkade omständigheterna vara tillräckliga, även om de är fängelseliknande. Delegationen befarade att det avlägsna läget kan bli ett problem. Delegationen konstaterade dessutom att ett heltäckande register bör föras över de människor som tas i förvar av gränsbevakningsväsendet i Helsingfors-Vanda flygfälts lokaler.

serat på de grundläggande- och mänskliga rättigheterna. Besluten om tagande i förvar fattas individuellt och övervägandet sker med stöd av lagen. De behöriga myndigheterna, polisen och gränsbevakningsväsendet, följer lagens anda genom att respektera de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt principerna för relativitet och minsta möjliga skada. Man fäster uppmärksamhet vid de i förvar tagna personernas sårbarhet och barnets bästa. Förvarslokalerna regleras i lagstiftningen. Personer som tas i förvar informeras utan dröjsmål om sina rättigheter och skyldigheter. Även övervakningen av processen för tagande i förvar ansågs överensstämma med människorättsnormerna. Om en person tas i förvar i mer än 4 dagar bedömer tingsrätten grunderna för tagandet i förvar. Bedömningar görs varannan vecka. Dessutom informeras minoritetsombudsmannen om varje beslut gällande tagande i förvar. Riksdagens justitieombudsman gör regelbundna inspektioner av förvarsenheten och människorättsorganisationer som Amnesty International har rätt att besöka förvarsenheten. Polisen och gränsbevakningsväsendet genomför intern kontroll för att bedöma beslutens laglighetsgrund.

I den regeringsproposition (RP 172/2014) som överlämnades till riksdagen i september 2014 föreslogs ändringar i lagstiftningen gällande tagande i förvar. Syftet med propositionen är att stärka regleringen gällande tagande i förvar av barn och asylsökande barn som vistas i landet utan vårdnadshavare. Ett barn under 15 år som saknar vårdnadshavare skulle efter lagändringen inte få tas i förvar under några som helst omständigheter. Dessutom skulle regleringen av förvarsprocessens olika faser preciseras för att verkställa EU:s mottagningsdirektiv. När det gäller alternativen till tagande i förvar strävar man efter att modifiera anmälningsplikten så att den blir ett mer fungerande alternativ till tagande i förvar. Dessutom kommer preciseringar att göras i metoderna för ändringssökande och rättsprocesserna gällande tagande i förvar, registreringen av klienter som har tagits i förvar samt säkerhetsfaktorerna på förvarsenheterna.

När beslutet om att överlämna ovan nämnda regeringsproposition till riksdagen fattades, beslutade statsrådet om ett uttalande enligt vilket statsrådets mål är att eliminera åldersgränsen på 15 år som fastställs i beslutet och utvidga förvarsförbudet så att det gäller även alla ensamkommande minderåriga som avlägsnas från landet. Enligt utlåtandet ska inrikesministeriet på basis av en internationell jämförelse utreda alternativen till tagande i förvar av utlänningar. I utredningen fästs särskild uppmärksamhet vid alternativ som tillämpas i stater där tagande i förvar av minderåriga asylsökande är förbjudet. Målet med utredningen är att beskriva sådana alternativ till tagande i förvar som i andra EU-länder har visat sig fungera men som saknas i Finlands system. Utredningen skulle inkludera bedömningar av alternativens lämplighet för Finland och förslag till hur alternativen kunde genomföras. Enligt utlåtandet ska utredningen vara klar före slutet av år 2014. I utlåtandet fastställs som mål att en kompletterande regeringsproposition ska ges ännu under den gångna valperioden.

Inrikesministeriets utredning om alternativen till tagande i förvar som avses ovan publicerades i december 2014.

TYNGDPUNKT: TAGANDE I FÖRVAR

- Vi utvecklar tagandet i förvar och andra säkringsåtgärder med utgångspunkt i de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

4.9 Finskt medborgarskap

Den viktigaste lagändringen med tanke på medborgarskapsfrågor var revideringen av medborgarskapslagen som trädde i kraft i september 2011. Lagändringen bereddes under den föregående valperioden, men ikraftträdandet och effekterna inföll i början av den gångna valperioden. Lagändringen syftade till att förenkla förvarandet för beviljande av medborgarskap och förenhetliga lagstiftningen. Dessutom var målet att på-

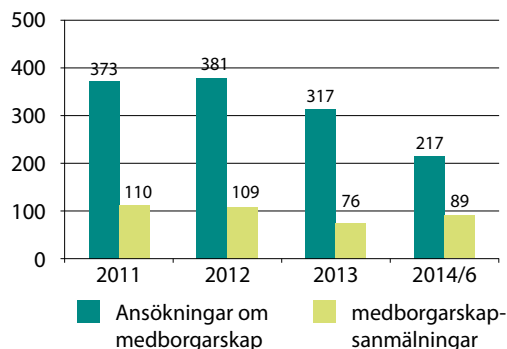
skynda behandlingen av medborgarskapsärenden vid Migrationsverket genom att förtydliga bestämmelserna gällande förutsättningarna för beviljande av medborgarskap och andra bestämmelser gällande förfarandet.

I lagändringen från år 2011 förkortades boendetiden som krävs för att få medborgarskap från tidigare sex år till fem år. Samtidigt bestämdes det att hälften av den tid som en person har vistats i Finland med ett tillfälligt tillstånd ska beaktas när boendetiden beräknas. Man strävade efter att stödja invandrarernas integration genom att förkorta boendetiden som förutsätts för medborgarskap om kravet gällande tillräckliga kunskaper i finska eller svenska uppfylls. Grunderna för undantag från oförvitlighetsvillkoret specificerades mer detaljerat liksom väntetiderna för naturalisering när oförvitlighetsvillkoret inte uppfylls. Dessutom har alla tidigare finska medborgare sedan september 2011 kunnat få tillbaka sitt medborgarskap, utan att flytta till Finland, genom att göra en anmälan.

Behandlingstiderna för ansökningar om medborgarskap har blivit betydligt kortare

Lagändringen ledde till en ökning av antalet medborgarskapsansökningar, vilket dock inte orsakade någon avsevärd förlängning av behandlingstiderna. Man svarade på den plötsliga ökningen av antalet ansökningar genom att snabbt anställa ytterligare personal och effektivisera beslutsfattandet. Även övergången till det

Figur 31. Genomsnittliga behandlingstider (dygn) för medborgarskapsärenden

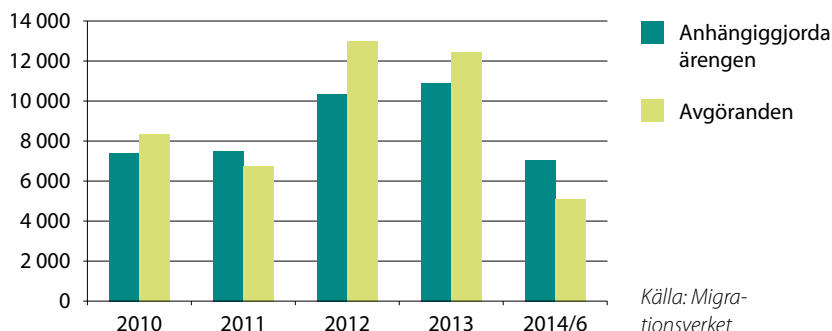


Källa: Migrationsverket

elektroniska ärendehanteringssystemet UMA har underlättat hanteringen av anhopningen.

Från och med våren 2013 har man kunnat ansöka om medborgarskap med en elektronisk blankett. Migrationsverkets mål är att behandlingen av ansökningarna ska inledas inom fem månader från det att sökanden har besökt polisens verksamhetsställe för att intyga sin identitet och presentera nödvändiga bilagor. De genomsnittliga behandlingstiderna för medborgarskapsansökningar har förkortats betydligt mellan åren 2013 och 2014. Migrationsverkets process har också påskyndats av att vissa registerkontroller med anknytning till ansökningarna överfördes från polisen till Migrationsverket våren 2013 till följd av en ändring av medbor-

Figur 30. Alla medborgarskapsärenden 2010–2014



Källa: Migrationsverket

garskapsförordningen. De tidigare årens långa behandlingstider förklaras å sin sida av att man har undanröjt gamla anhopningar.

Den etablerade trenden är att ryska medborgare lämnar in flest ansökningar om medborgarskap. Svenska medborgare lämnar in flest anmälningar om medborgarskap. År 2013 ökade antalet inlämnade ansökningar proportionellt mest bland medborgare från Somalia, Demokratiska republiken Kongo och Kosovo. Den vanligaste orsaken till ett negativt beslut är att det inte finns någon tillräcklig utredning över den språkkunskap som krävs för medborgarskap eller att en minderårig har lämnat in en ansökan tillsammans med sin vårdnadshavare och vårdnadshavaren får ett negativt beslut.

I slutet av valperioden fördes en diskussion om dubbla medborgarskap. I oktober 2014 fastställde regeringens utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskott att man i fortsättningen måste utreda i vilka av de tjänster och uppgifter som är centrala för rikets säkerhet ett dubbelt medborgarskap kan utgöra en lojalitetskonflikt.

TYNGDPUNKT: FINSKT MEDBORGARSKAP

- Vi effektiviserar behandlingen av ansökningar och anmälningar om medborgarskap.

4.10 Migrationsförvaltningens resultat har förbättrats

Ett av målen gällande migration i statsminister Katainens regeringsprogram var att påskynda behandlingen av asylansökningar genom att säkerställa ett tillräckligt antal handläggare och effektivisera samarbetet mellan migrationsmyndigheterna. Ett annat mål var att anpassa de totala kostnaderna för mottagandet till antalet asylsökande och de förkortade behandlingstiderna. För att säkerställa de eftersträlvade åtgärderna startades ett projekt för att förbättra migrationsförvaltningens resultat för tiden 1.12.2011–31.12.2014 under ledning av

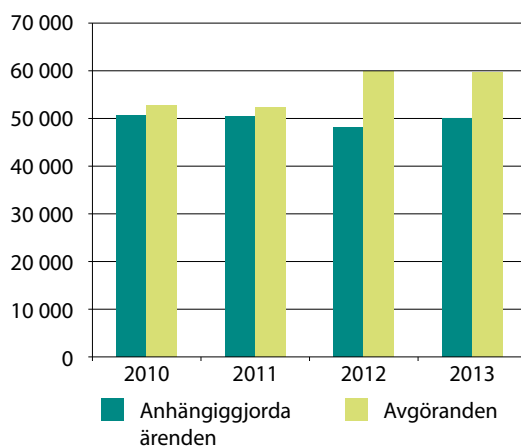
inrikesministeriet. Projektet fokuserade i synnerhet på en effektivare organisering av arbetet och samarbetet mellan myndigheterna. Man har också strävat efter att påskynda placeringen i kommuner av personer som beviljats tillstånd och avlägsnandet från landet av personer som fått ett negativt beslut.

Migrationsförvaltningens resultat har förbättrats under valperioden. I slutet av den föregående valperioden hade asylansökningsköerna blivit längre på grund av anhopningen av ansökningar åren 2008–2010. Åren 2009–2010 ansökte också rekordmånga om uppehållstillstånd på grund av familjeband. Anhopningarna har kunnat undanröjas å ena sidan tack vare att antalet ansökningar har varit mer stabilt under den här valperioden och å andra sidan tack vare tilläggsresurser och många olika utvecklingsåtgärder.

Antalet ärenden som anhängiggörs hos Migrationsverket har hållits på nästan samma nivå under hela valperioden. Det enda undantaget var år 2012, då antalet anhängiggjorda ärenden minskade med 4 procent.

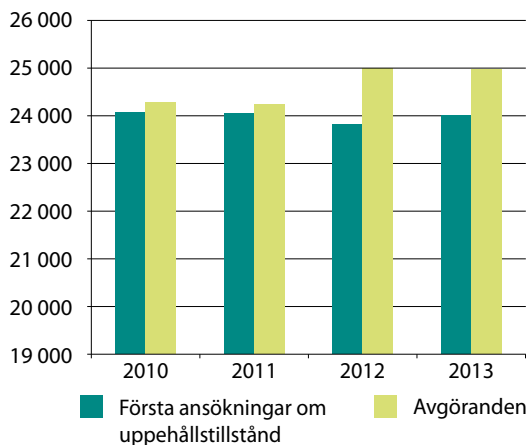
Antalet ansökningar om första uppehållstillstånd har minskat avsevärt under valperioden.

Figur 32. Anhängiggjorda och avgjorda ärenden vid Migrationsverket 2010–2013



Källa: Migrationsverket

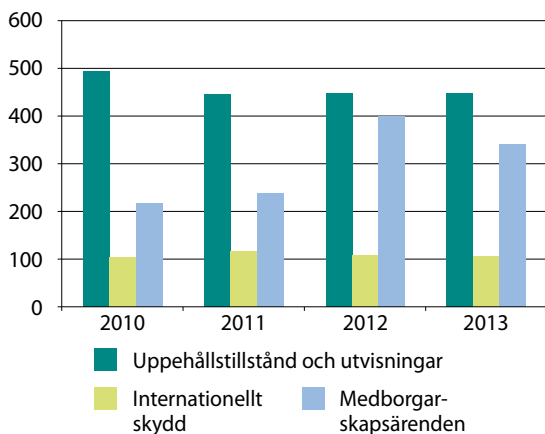
Figur 33. Anhängiggjorda ansökningar om första uppehållstillstånd och avgöranden 2010–2013



Källa: Migrationsverket

Migrationsverkets beslutsfattande har blivit effektivare under valperioden. Åren 2012 och 2013 fattades fler beslut än de anhängiggjorda ärendena. Även antalet beslut per årsverke har ökat. I synnerhet beslutsfattandet i medborgarskapsärenden har blivit effektivare.

Figur 34. Antal beslut per årsverke vid Migrationsverket



Källa: Migrationsverket

TYNGDPUNKTER: FÖRVALTNINGENS RESULTAT

- Vi förbättrar målmedvetet förvaltningens resultat.
- Vi gör förfarandena smidigare genom att bereda en överföring av vissa uppgifter gällande asylprocessen, utlännings uppehållstillstånd och registrering av EU-medborgare från polisen till Migrationsverket.
- Vi förankrar migrationsmyndigheternas modell för samarbete mellan flera myndigheter (MPR) som en del av den praktiska verksamheten.

4.11 Förvaltningstjänster för kunder och myndigheter

4.11.1 Behandling och uträttande av ärenden elektroniskt

Det elektroniska systemet för hantering av utlänningsärenden (UMA) är ett gemensamt verktyg för myndigheter och intressentgrupper som deltar i utlänningsprocesserna. Systemet har utvecklats under ledning av Migrationsverket och uppfattas också ofta av användarna som Migrationsverkets system. I verkligheten används UMA emellertid av flera aktörer: utöver Migrationsverket använder bland annat polisen, gränsbevakningsväsendet, olika rättsinstanser och Finlands beskickningar systemet. Sammanlagt har systemet över 10 000 användare. UMA togs i bruk stegvis från och med slutet av år 2010.

UMA har underlättat samarbetet mellan aktörerna som deltar i utlänningsprocesserna och minskat behovet av pappersblanketter. Mellan UMA och andra system har det byggts anslutningar för att underlätta dataöverföringen. Flera funktioner har också överförs till UMA. Till exempel integrerades förläggningarnas inkvarteringsregister UMAREK i systemet våren 2011. UMA har också underlättat uppföljningen av migrationen, eftersom systemet gör det möjligt att erhålla data i realtid.

För tillfället ansvarar Migrationsverket ensamt för upprätthållandet av UMA. Det kostar cirka två miljoner euro per år att upprätthålla systemet. Systemunderhållet och uppdateringen kräver resurser, men med tanke på helhetsprocessen är UMA en förmånlig lösning.

I slutet av år 2011 införde Migrationsverket en elektronisk kundservicehelhet som är ansluten till UMA-systemet. I slutet av år 2013 omfattade den elektroniska ärendehanteringens alla andra ansökningar än ansökningar om uppehållstillstånd på grund av familjeband eller internationellt skydd. År 2015 kommer ett nytt elektroniskt kundservicesystem att tas i bruk. Det nya systemet borde ha en betydligt bättre användbarhet än det nuvarande.

Elektronisk behandling av ansökningar förkortar behandlingstiden då myndigheten inte längre behöver mata in alla uppgifter i systemet på nytt. Också den tid som går åt till att förmedla uppgifter mellan myndigheter blir kortare. Genom att använda elektroniska tjänster kan kunden dessutom enkelt följa hur behandlingen av ärendet framskrider. Å andra sidan har den elektroniska ärendehanteringens påverkat olika myndigheters arbetsmängd: till exempel har den elektroniska hanteringen av studerandes ansökningar om uppehållstillstånd överfört behovet av rådgivning från beskickningarna till Migrationsverket.

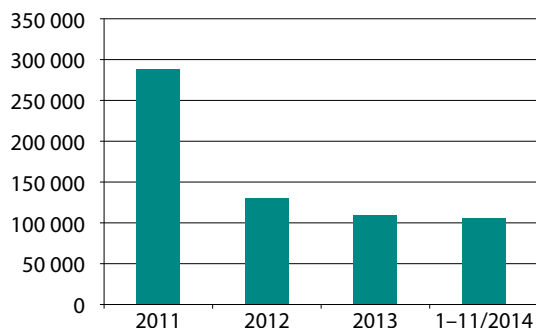
4.11.2 Utveckling av registreringen

Även förfarandena gällande registrering av utlänningar har ändrats. Från och med mars 2014 har utlänningar kunnat ansöka om personnummer i samband med sin första ansökan om uppehållstillstånd. Tidigare var det möjligt att ansöka om personnummer först efter att uppehållstillstånd hade beviljats. Det är viktigt både för utlänningen själv och för myndigheten att personnummer beviljas i ett tidigare skede. Ur utlänningens perspektiv blir det lättare att uträtta ärenden hos myndigheterna och exempelvis banken. För myndigheterna har personnumret betydelse framför allt i utbyte av information: det är lättare att hitta uppgifter om en utlänning när varierande stavningen av namnet inte längre är ett hinder. Dessutom blir det lättare att samla information för exempelvis statistikföring.

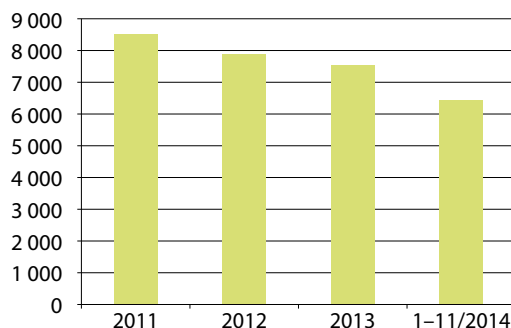
4.11.3 Kundservice

Under valperioden har Migrationsverket eftersträvat att minska behovet av att uträtta ärenden personligen, d.v.s. genom personligt besök eller per telefon. Bakgrunden till detta är å ena sidan de allt knappare ekonomiska resurserna och å andra sidan viljan att minska kundens administrativa börda. I synnerhet har kundservice per telefon minskat betydligt. Emellertid kan också minskningen av kundbesöken anses överensstämma med målen, eftersom den totala besöksvolymen är avsevärt mindre än antalet kundsamtal.

Figur 35. Kundsamtal till Migrationsverket



Figur 35. Kundbesök hos Migrationsverket



Källa: Migrationsverket

Migrationsverket har under valperioden utvecklat kundservicehelheten genom olika åtgärder. Målet med ibruktagandet av mer kundfokuserade webbsidor och ökningen av kundinformationen har varit att både förbättra servicen och minska servicebehovet. På Migrationsverkets webbsidor finns till exempel videoanvisningar om ifyllande av blanketter och utträttande av ärenden hos Migrationsverket medan behandlingen av ansökan pågår. Man har också fäst uppmärksamhet vid broschyrernas och blanketternas begriplighet.

Migrationsverket samlar kundrespons med hjälp av pappersblanketter och regelbundna kundenkäter. Den senaste kundenkäten genomfördes år 2012 och då var största delen av kunderna nöjda eller neutralt inställda till Migrationsverkets service. Migrationsverket utvecklar också ett elektroniskt responssystem som ska göra utnyttjandet av kundresponsen mer systematiskt.

Bakgrunden till minskningen av den personliga kundservicen kan anses vara att hela kundservicehelheten utvecklas allt mer i en riktning där kunden redan har de uppgifter han eller hon behöver eller kan hitta dem på egen hand. Samtidigt har ökningen av den elektroniska ärendehantering minskat behovet av personlig service. Även Migrationsverkets rykte och tillförlitlighet är en central faktor i det minskade behovet att utträtta ärenden. Kunden måste kunna lita på att Migrationsverket fattar beslut i tid och utan separata förfrågningar. I samband med detta måste man observera att behandlingstiderna för ansökningar har förkortats under valperioden, vilket också kan vara en delorsak till det minskade behovet av personlig service.

Hösten 2014 trädde en ändring av förvaltningslagen (368/2014) i kraft, där myndigheten förpliktas att ange en förväntad handläggningstid för de centrala ärendegrupperna inom sitt verksamhetsområde. Detta har ökat Migrationsverkets skyldighet att informera sina kunder om tiderna för beslutsfattande. Dessutom publicerar Migrationsverket på sina webbsidor lägesöversikter gällande köerna för behandling av olika typer av ansökningar.

4.11.4 Landinformation

Migrationsverkets Landinformation producerar och administrerar landinformation om utreseländer. Varje år besvarar Landinformation cirka 500–600 enskilda förfrågningar gällande uppehållstillstånd och sammanställer flera tiotal landinformationsrapporter. Traditionellt har västlänerna och de nordiska länderna varit föregångare inom insamling av landinformation. För tillfället ligger antalet forskare specialiserade på landinformation i Finland på genomsnittsnivån för små EU-länder. Tjänsten Landinformation deltar aktivt i utvecklingsprojekt inom Migrationsverkets organisation. På så sätt kan man trygga beslutsfattandets kvalitet även i utvecklingen och effektiviseringen av processer.

Landinformation har till uppgift att

- anskaffa och producera tillförlitlig och aktuell information om utreseländer som stöd för de beslut som fattas inom asyl-, migrations- och medborgarskapsenheterna
- upprätthålla och utveckla den elektroniska landinformationsdatabasen Tellus, som är avsedd för myndigheter
- sköta Migrationsbibliotekets samlingar och svara för anskaffningarna
- producera informationstjänster för verkets egna behov samt till nationella och internationella myndigheter, intressentgrupper och organisationer.

Anskaffning av tillförlitlig information om utreselandet är en väsentlig del av en högklassig beslutsprocess. Då informationen om utreselandet enkelt och heltäckande kan hämtas ur landinformationsdatabasen Tellus, kan man förkorta behandlingstiden för enskilda ansökningar utan att kvaliteten försämras samt göra beslutsfattandet rättvisare och därigenom öka tillförlitligheten.

Under valperioden har flera projekt genomförts vid Landinformation i syfte att utöka de tillgängliga landinformationsreserverna. Det internationella samarbetet har skett inom ramarna för EASO. Inom den här sektorn har utvecklingen av den gemensamma europeiska dataportalen för utreseländer (COI-portalen) och forskningsnätverken i olika länder varit särskilt givande. Målet

med projektet Suuntaus, som delfinansieras av EU, är för sin del att skapa ett nytt sätt att samla landinformation. Ur protokoll med anknytning till enskilda asylsökandes beslut plockas eventuella framträdande trender och fenomen gällande exempelvis förföljelse riktad mot nya grupper av asylsökande.

EASO:S SAMARBETE GÄLLANDE INFORMATION OM UTRESELANDET

EASO upprätthåller en portal med information om utreselandet (Country of Origin Information Portal), som förenar de nationella databaserna i de olika länderna som har anslutit sig till portalen. För tillfället är användningen av portalen begränsad till att gälla endast europeiska asylbeslutsfattare i första fasen och forskare för information om utreseländer. Målet är dock att utvidga användningen av portalen och göra den tillgänglig för fler användare, t.ex. domare. Finlands nationella landinformationsdatabas Tellus anslöts till EASO:s portal i början av år 2014. Syftet var att förbättra databasens användbarhet och göra det lättare att hitta befintlig information.

I samband med EASO har även nätverk för information om utreseländer grundats. De är nätverk för informationsutbyte uppbyggda kring olika utreseländer eller teman och inom ramarna för nätverken kan man bland annat ställa frågor till andra forskare som är insatta i samma ämne. Sådana nätverk har grundats till exempel för Irak, Afghanistan, Somalia, Syrien och Ryssland.

TYNGDPUNKTER: FÖRVALTNINGENS TJÄNSTER

- Vi förbättrar förvaltningens resultat genom att utveckla ärendehanteringssystemet UMA så att det blir mer tväradministrativt.
- Vi utvecklar kundservicen genom att främja i synnerhet elektroniska tjänster.
- Vi producerar tillförlitlig och aktuell landinformation som stöd för beslutsfattandet.

4.12 Beredskap för massinvandring

I Säkerhetsstrategin för samhället² har inrikesministeriet två strategiska uppgifter med anknytning till migrationen: hantering av invandring och hantering av massinvandring. Med massinvandring avses en störningssituation där antalet invandrare är så stort att det inte är möjligt att registrera invandrarna enligt de normala arrangemang som fastställs i utlänningslagen. Då är strömmen av invandrare kontinuerlig, förläggningarna för asylsökande med sina avtalsenliga tilläggsinkvartningsplatser håller på att fyllas och antalet personer som kommer till landet är större än antalet personer som lämnar landet. I detta fall kan antalet invandrare överskrida

20 000 personer. En massinvandringssituation kan uppstå plötsligt eller så kan den också framskrida och expandera stegvis och visa sig som en riksomfattande, regional eller lokal massinvandring.

För att massinvandringar ska kunna skötas smidigt förutsätts ett omfattande myndighetssamarbete och tillräckliga resurser. Det förutsätter i sin tur att olika organisationer och aktörer upprätthåller beredskap genom beredskapsplaner och intentionsavtal. I en massinvandringssituation ansvarar inrikesministeriets migrationsavdelning inom sitt förvaltningsområde för den nationella ledningen och samordningen av åtgärderna. Migrationsverket ansvarar för den operativa ledningen, och mottagningssystemet för asylsökande som Migrationsverket upprätthåller utgör stommen i mottagningsverksamheten både under normala förhållanden och i en störningssituation. Även Finlands Röda Kors upprätthåller under normala förhållanden förläggningar och deltar i beredskapen för massinvandring. NTM-centralerna är skyldiga att tillsammans med kommunerna upprätta beredskapsplaner och intentionsavtal för organisering av mottagande i en massinvandringssituation. Regionförvaltningsverken har till uppgift att i allmänhet samordna beredskapen i regionerna. I en massinvandringssituation samlas de samarbetsgrupper som är verksamma i området under ledning av NTM-centralerna och sammanställer en lägesbild till Migrationsverket. Migrationsverket vidarebefordrar lägesbilden till inrikesministeriets migrationsavdelning, som har ledningsansvaret. Polisens och gränsbevakningsväsendets uppgifter i en massinvandringssituation har att göra med registrering av invandrare, tryggnad av myndighetsprocesser samt upprätthållande av den allmänna ordningen.

Beredskapen för massinvandring har varit föremål för stora problem vad gäller verkställandet inom regionförvaltningen. Av flera olika orsaker har beredskapsplaneringen inte framskridit enligt förväntningarna. Samarbetet mellan regionala och lokala aktörer saknar struktur. Myndigheternas lednings- och verksamhetsansvar upplevs som

otydliga och centralförvaltningens styrning för att skapa verksamhetsmodeller för beredskapen upplevs som otillräcklig. Situationen gällande verkställande av beredskap framgick också i början av år 2014 vid beredskapsövningarna riktade till myndigheter inom den regionala och lokala förvaltningen. Målet med övningarna var att ur regionförvaltningens perspektiv föra fram eventuella problem och brister i beredskapen, utveckla samarbetet mellan aktörerna inom regionförvaltningen, förtydliga ansvarsområdena och befogenheterna samt testa beredskapen.

Under den gångna valperioden har både centralförvaltningens och regionförvaltningens ledningsansvar och arbetsfördelning preciserats och förtydligats. Man har genomfört projekt för att stödja NTM-centralernas beredskapsplanering och beredskap för massinvandring. NTM-centralerna har grundat regionala samarbetsgrupper som stöd för upprättandet av beredskapsplaner och intentionsavtal. Inrikesministeriet har effektiviserat informeringen och den övriga handledningen av NTM-centralerna och sammanställt omfattande anvisningar gällande massinvandring.

TYNGDPUNKT: BEREDSKAP

- Vi förankrar det tväradministrativa myndighetssamarbetet och praxisen gällande beredskap för massinvandring.

² Statsrådets principbeslut 16.12.2010

5 Integrationspolitiken

5.1 Utgångspunkter och tyngdpunkter för integrationspolitiken

I och med den ökade invandringen växer behovet av en aktiv och långsiktig integrationspolitik. Kulturell mångfald, mångspråkighet och en mångfald av värderingar och seder blir i allt högre grad en del av det finländska samhället, och en förutsättning för en lyckad integrationspolitik är att invandrarna känner sig som en bestående, likvärdig och välkommen del av det finländska samhället. De som flyttar till Finland bör så fort som möjligt erbjudas möjlighet att inhämta nödvändiga språkkunskaper och kunskap om det finländska samhället, så att de kan delta fullvärdigt i samhällsaktiviteterna och utnyttja sin kompetens. Ett allmänt mål för integrationspolitiken är att främja likabehandlingen och invandrarernas delaktighet inom alla samhällssektorer, framför allt inom arbetslivet och utbildningen. Genom att främja delaktighet stärker man samtidigt grunden för välfungerande daglig växelverkan mellan olika befolkningsgrupper samt för goda etniska relationer och ett positivt attitydklimat i samhället. En annan viktig utgångspunkt för integrationspolitiken är invandrarernas rätt och möjlighet att bevara och upprätthålla sitt eget språk och sin kultur.

Till innehållet är integrationspolitiken starkt sektorsövergripande och förutsätter ett nära samarbete mellan olika förvaltningsområden på såväl nationell som regional och lokal nivå. En ökad invandring förutsätter både att basserVICEN lämpar sig för invandrare och att det vid behov vidtas särskilda integrationsfrämjande åtgärder i tillräcklig omfattning och att dessa är verkningsfulla. För att integrationsprocessen ska förlöpa smidigt är det av största vikt att personalen har tillräcklig kompetens och kan fastställa invandrarernas servicebehov. En annan viktig grund för integrationspolitiken är att medborgarsamhället och olika organisationer, inklusive invandrarernas egna organisationer, engageras i integrationsarbetet.

De vuxna invandrarernas sysselsättning bör främjas på alla tänkbara sätt, framför allt genom att utveckla undervisningen i finska och svenska, men också genom att stödja

mångfald i arbetslivet och ett positivt attitydklimat samt företagande bland invandrare. Det är viktigt att alla som bor i Finland ges förutsättningar att utnyttja sin kompetens och bli delaktiga och aktiva aktörer i samhället. Särskilt viktigt är det att satsa på unga invandrarers utbildningsmöjligheter. Dessutom bör man se till att samhället i den mån det behövs kan uppfylla behoven också hos arbetskraftsinvandrare som stannar en kortare tid och deras familjer.

En annan tyngdpunkt för integrationsfrämjandet, vid sidan av att främja sysselsättningen, är att förbättra invandrarbarnens och invandrarungdomarnas, invandrarvinnornas och de mest sårbara invandrargruppernas ställning. Utan stöd kan risken för utslagning vara stor exempelvis för personer som har kommit till Finland med sin make, som står utanför arbetslivet och som talar endast lite finska eller svenska eller för personer som har varit arbetslösa länge efter integrationsperioden, är äldre eller hör till en sexuell minoritet eller könsminoritet. I integrationspolitiken prioriteras dessutom en smidig och välplanerad väg till en kommun för dem som får internationellt skydd samt ett gott samarbete mellan staten och kommunerna.

Precis som i andra länder med invandring koncentreras invandrarna också i Finland till stadsregionerna. För tillfället bor nästan hälften av alla med ett främmande språk som modersmål i huvudstadsregionen och 60 procent bor i de sex största städerna. Det är därför viktigt att utveckla service som passar invandrarna och ge dem möjlighet att delta i arbetslivet runt om i Finland. Koncentrationen till de största tätorterna medför utöver en innovationsbas och en koncentrerad kompetens också att invandrarbefolkningen samlas i vissa bostadsområden, vilket kan leda till att bostadsområdena segregeras och delvis till att utsattheten hopar sig. Eftersom nya invandrare ofta bosätter sig i de områden där det finns flest lediga förmånliga hyresbostäder är det viktigt att områdena har en balanserad service- och invånarstruktur. Framför allt bostadspolitikerna måste inriktas på att främ-

ja mångfald i bostadsområdena och förebygga segregation. Också förortspolitiken och basservicen samt arbetet för möjligheter till interaktion och goda etniska relationer är av största vikt för att ett integrationsfrämjande som bygger på gemenskap och delaktighet ska lyckas.

När invandringen ökar måste anslagen för integrationsfrämjande ses över ur ett helhetsekonomiskt perspektiv och fördelas på ett strategiskt sett ändamålsenligt sätt. Tillräckliga anslag i den inledande fasen möjliggör snabbare sysselsättning och minskar behovet av ekonomiskt stöd. På samma sätt kan en satsning på barnens integration inom småbarnsfostran minska specialbehoven inom den grundläggande utbildningen, medan en satsning på ungas utbildningsvägar förebygger kostnader för en eventuell utslagning senare i livet. Samtidigt främjas invandrarnas lika möjligheter att vara fullvärdiga medlemmar i samhället och utnyttja sin kompetens vid uppbyggnaden av samhället.

5.2 Delaktig i samhället genom integrationsfrämjande

Invandrarnas likvärdighet och fullvärdiga delaktighet i det finländska samhället är övergripande mål för det integrationsfrämjande arbetet. Delaktighet i samhället innebär delaktighet på alla områden i livet: arbete, utbildning, service, ekonomi, kultur, politik och annan samhällspåverkan. Delaktigheten främjas genom att bygga upp en behovsprövad interaktiv helhet av integrationsfrämjande tjänster där också invandrens egna resurser utnyttjas.

Möjligheten att delta i samhällets funktioner främjar integrationen både genom att öka invandrarnas kunskap om det finländska samhällets värdegrund och sedvänjor och genom att skapa större växelverkan mellan den infödda befolkningen och invandrarna. Integrationen är en dubbelriktad process, där invandren skaffar sig kunskaper och färdigheter som behövs i samhället och arbetslivet, medan samhället förändras i takt med att befolkningen blir mer mångsidig och diversifierad. Sam-

hället bör erbjuda invandren tillräckliga möjligheter till integration och aktivt deltagande, och det mottagande samhället har i sin tur rätt att vänta sig att invandren själv aktivt främjar sin integration.

Om samhället splittras och blir mer ojämnt kan invandrarna drabbas speciellt hårt, vilket kan orsaka utanförskap eller i värsta fall utslagning. Integrationen sker i växelverkan med samhället, allra mest i vardagliga situationer och i den närmaste gemenskapen, såsom daghem, skolor, hobbyer och arbetsplatser.

I Finland finns det fortfarande goda förutsättningar för att förebygga ojämlikhet och de motsättningar denna kan leda till. Också en mångsidig stads- och servicestruktur, tillgång till lokaler för möten mellan olika befolkningsgrupper, organiserade strukturer för interaktion, information om möjligheterna till delaktighet, ett aktivt attitydarbete samt information om invandring och olika kulturer är olika sätt att stödja den sociala samhörigheten och en stark gemenskapsbaserad integration på lokal nivå.

När det gäller de demokratiska rättigheterna finns det ännu mycket att göra för att förbättra invandrarnas delaktighet. Exempelvis i kommunalvalet har utlänningarnas valdeltagande varit exceptionellt lågt i Finland jämfört med de andra nordiska länderna. Både 2008 och 2012 röstade endast 19,6 procent av utlänningarna i kommunalvalet, medan valdeltagandet i hela landet uppgick till 61,3 procent 2008 och 58,3 procent 2012. En orsak till invandrarnas låga deltagande i kommunalvalet antas vara att de inte har tillräcklig kännedom om det politiska systemet i Finland. För att öka invandrarnas aktivitet har man satsat på information och kampanjer om politiska frågor. Inrikesministeriet har via finansieringsprogrammet SOLID och dess integrationsfond finansierat projektet Icount, som koordineras av Moniheli ry. Målet med projektet är att förbättra invandrarnas och invandrarorganisationernas kännedom om det politiska systemet i Finland, att stödja invandrarorganisationer-

nas verksamhet och göra deras röst hörd samt att få de politiska partierna mer intresserade av frågor som gäller invandring. Projektet inleddes sommaren 2012 och pågår fortfarande.

Många invandrare kommer från kulturer och samhällen där religion och religiösa samfund har en betydande position i vardagen. Också i det nya hemlandet kan religiösa samfund erbjuda värdefullt stöd vid integrationen och främja den samhälleliga samhörigheten och etableringen i det finländska samhället. Många religiösa samfund, inklusive Finlands största religiösa samfund den evangelisk-lutherska kyrkan, erbjuder utöver religiös verksamhet också mångsidiga tjänster till stöd för det dagliga livet och välbefinnandet. De kan dessutom ha en viktig roll när invandrarna bekantar sig med det finska språket och den finländska kulturen, samtidigt som de stöder invandrarna att bevara sitt eget språk och sin kultur. Även om majoriteten av dem som flyttar till Finland är kristna ökar invandringen det religiösa utbudet i Finland. Dialogen och samarbetet mellan religionerna är viktig också i fortsättningen och genom dialog kan man också stödja goda etniska relationer i samhället.

Kommuninvånarnas möjligheter till delaktighet ökar

Regeringens proposition med förslag till kommunallag (RP 268/2014 rd) har överlämnats till riksdagen. Syftet är att ge kommunens invånare och de som utnyttjar kommunens tjänster starkare rätt att delta i och påverka kommunens verksamhet. Kommunerna ska erbjuda mångsidiga, verksamma och användarvänliga former för deltagande. Enligt förslaget till kommunallag kan deltagande och påverkan främjas genom att ordna diskussionsmöten, utreda invånarnas åsikter, välja in företrädare för dem som utnyttjar tjänsterna i kommunens organ, ordna möjligheter att delta i ekonomiplaneringen, utveckla tjänsterna tillsammans med dem som utnyttjar tjänsterna samt stödja invånare, organisationer och andra sammanslutningar när de tar egna initiativ till att planera och bereda ärenden. Fullmäktige ska sörja för att deltagande och påverkan främjas. Initiativrätten ut-

vidgas till att gälla även sammanslutningar och stiftelser som har verksamhet i kommunen samt dem som anordnar service. Initiativ till en folkomröstning kan tas av en kommuninvånare som fyllt 15 år. Ungdomsfullmäktige, rådet för personer med funktionsnedsättning och äldrerådet är kanaler för deltagande och påverkan i kommunerna. Rösträtten i kommunalval utvidgas så att personer som tjänstgör hos en i Finland verksam internationell organisation och deras familjemedlemmar får rösträtt i kommunalval. Förslagen är betydande också för invandrarnas delaktighet och för en fungerande dialog mellan olika befolkningsgrupper.

Redan nu finns det i många kommuner frivilliga organ där kommunen och dess invandrarbefolkning diskuterar invandrarnas förhållanden, servicen och utvecklingen av kommunen, till exempel invandrarråd eller mångkulturella delegationer. Goda erfarenheter av dessa kan utnyttjas också i andra kommuner, och kommunerna bör dessutom se till att invandrarna är representerade också i de ungdomsfullmäktige och råd som nämns i den nya kommunallagen.

TYNGDPUNKT: INVANDRARES DELAKTIGHET

- Invandrarnas delaktighet stöds och följs upp inom alla sektorer i samhället.
- Utifrån uppföljningen utvecklas de integrationsfrämjande åtgärderna och behovet av och möjligheterna till positiva specialåtgärder utvärderas.

5.3 Medborgarsamhället stöder integrationen

Med tanke på integrationen är det viktigt att invandrarna är delaktiga i medborgarsamhället och i samhällspåverkan. Medborgarorganisationernas roll i det finländska samhället är stor, och de är en stor resurs också inom det integrationsfrämjande arbetet. Även om huvudansvaret för de integrationsfrämjande åtgärderna enligt integrationslagen ligger hos myndigheterna är medborgarorganisationerna, inklusive invandrarorganisationerna, ett viktigt komplement till myndigheternas tjänster och en viktig samarbetspartner när servicen planeras och genomförs. Medborgarsamhället och lokala aktörer som kan stödja integrationen, jämlikheten och delaktigheten i vardagen har stor betydelse också för främjandet av en positiv växelverkan mellan den infödda befolkningen och invandrarna. Organisationerna stöder inte bara invandrararnas nätverkande med den infödda befolkningen utan också deras tillägnande av landets språk och kultur och deras livskompetens och vardagsfärdigheter. Dessutom tillhandahåller organisationerna skräddarsydda integrationstjänster för specialgrupper och har ofta en betydande roll i fråga om kamratstödsverksamhet och olika slags kultursensitiva tjänster.

Invandrarna startar allt fler egna organisationer i Finland, och en tyngdpunkt inom integrationspolitiken är att stärka dessa till stöd för det integrationsfrämjande arbetet, samtidigt som invandrarna uppmuntras att delta i all slags organisationsverksamhet. Valfungerande invandrarorganisationer utgör samarbetspartner till myndigheter och andra organisationer, främjar invandrararnas delaktighet och samhällspåverkan samt stöder nya inflyttares integrationsprocess via sina nätverk. Invandrarorganisationerna har en viktig roll också när vägledningen och rådgivningen för invandrare utvecklas, liksom när det gäller att främja kamratstöd, motion och invandrararnas eget språk och egen kultur.

En utmaning för tredje sektorn är att den i hög grad är beroende av projektfinansiering, och allra sämst är situationen för invandrarorganisationerna. Genom att

utveckla samarbetet mellan myndigheter och organisationer kan organisationernas roll inom det integrationsfrämjande arbetet etableras effektivare än i dagens läge. Organisationernas möjlighet att producera högklassiga kultursensitiva tjänster kan stödjas genom att inkludera organisationerna effektivare i helhetsplaneringen av det integrationsfrämjande arbetet som en jämbördig partner med myndigheterna. Det krävs också en tydlig rollfördelning, vid behov avtalsbaserad.

TYNGDPUNKT: MEDBORGARSAMHÄLLET SOM STÖD FÖR INTEGRATIONEN

- Myndigheter och organisationer klargör tydligare än hittills hur organisationerna kan stödja integrationen och öka invandrararnas välfärd. Framför allt invandrararnas egna organisationer ges bättre verksamhetsbetingelser.
- Kommunerna vägleds att komplettera sina integrationsprogram med en plan för främjande av goda etniska relationer och för dialog mellan invandrare, organisationer och myndigheter.

5.4 Kompetens, uppföljning och effektivitet förstärks i det integrationsfrämjande arbetet

Främjandet av integrationen av invandrare och en övergripande och sektorsöverskridande utveckling av det integrationsfrämjande arbetet förutsätter effektiv uppföljning av det integrationsfrämjande arbetet samt systematisk och långsiktig utvärdering av de integrationsfrämjande åtgärdernas och tjänsternas effekt. Det system för uppföljning av integrationen, det integrationsfrämjande arbetet och de etniska relationerna som utvecklats sedan 2009 vidareutvecklas i fortsättningen inom kompetenscentret för integration av invandrare. Informationen utnyttjas vid utvärderingen av statens program för integrationsfrämjande och planeringen av

det nya programmet samt i kommunernas och regionernas strategiarbete.

Inom arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde grundades i början av 2014 ett kompetenscentrum för integration av invandrare för att stödja och stärka det lokala integrationsfrämjande arbetet och för att främja det integrationsfrämjande arbetets resultat genom att vidareutveckla uppföljningen, statistiken och forskning- en om integrationsfrämjande. Målen för kompetenscen- tret för integration av invandrare kan indelas i tre delar: 1) yrkeskompetensen hos dem som möter invandrare i sitt arbete utvecklas genom utbildning och genom att identifiera och sprida god praxis; 2) processerna inom det integrationsfrämjande arbetet identifieras, beskrivs och förbättras; och 3) kunskapsbasen förbättras genom att utvidga och systematisera statistikföringen, utred- ningen och forskningen och sprida resultaten. En cen- tral del av arbetet för att uppnå kompetenscentrets mål är en effektiv kommunikation via många kanaler, särskilt via portalen integration.fi.

TYNGDPUNKT: STÖD FÖR INTEGRATION SAMT UPPFÖLJNING OCH BÄTTRE RESULTAT

- Det kompetenscentrum för integration av invandrare som grundades i början av 2014 stöder och stärker kompetensen om integrationsfrämjande på lokal nivå och stärker kunskapsbasen för beredning av integrationspolitiken genom att
 - identifiera, utveckla och sprida god praxis för integrationsfrämjande arbete
 - upprätthålla och utveckla systemet för uppföljning av integration, integrationsfrämjande arbete och etniska relationer
 - förbättra kunskapsbasen om integrationsarbetets verkan genom statistik, utredning och forskning.

5.5 Lagen om främjande av integration (integrationslagen) styr integrationen

5.5.1 Integrationslagens utgångspunkter

Lagen om främjande av integration (1386/2010) trädde i kraft den 1 september 2011. Med integration avses i la- gen invandrarens och samhällets interaktiva utveckling med målet att ge invandraren de kunskaper och färdig- heter som behövs i samhället och arbetslivet samtidigt som invandrarens möjligheter att upprätthålla sitt eget språk och sin egen kultur stöds. Med integrationsfräm- jande avses sektorsövergripande främjande och stöd- jande av integration med hjälp av myndigheters och andra aktörers åtgärder och tjänster.

Totalreformen av lagstiftningen om integration åter- speglar det faktum att Finland under 2000-talet har bli- vit ett invandringsland. Syftet med integrationslagen fastställs i början av lagen utgående från en vision en- ligt vilken invandraren är en aktiv aktör i det finländska samhället, i positiv växelverkan med urbefolkningen och alla befolkningsgrupper. Lagens målsättning kan utifrån detta sammanfattas så här: att bygga upp ändamålsen- liga och verkningsfulla servicekedjor i samarbete mel- lan olika myndigheter så att invandrarna får de redskap, kunskaper och färdigheter för aktivt deltagande i det fin- ländska samhället som de behöver och som deras livs- situation förutsätter. Målet är att skapa en ram för lång- siktig systematisk integrationspolitik och verkställandet av den. I lagen finns instrument bland annat för pla- nering av integrationsfrämjande åtgärder på lokal nivå och skyldigheter att följa upp verkställandet särskilt in- om statsförvaltningen.

5.5.2 Mer verkningsfull integration genom utvidgning av integrationslagens tillämpningsområde

En viktig utgångspunkt för totalreformen av integra- tionslagen var att utvidga lagens tillämpningsområde till att gälla alla invandrare i Finland, dock så att de som är i behov av individuella integrationsfrämjande åtgär-

der alltid särskilt utses utifrån en behovsutredning. Avsikten är att alla invandrare ska få information och stöd enligt behov för individuell integration och integration av familjen genast när de har anlänt till landet.

Utvidgningen av tillämpningsområdet byggde på ett utvecklingsförslag i den redogörelse som gavs 2008 om genomförandet av den förra integrationslagen. Enligt förslaget behövde lagens tillämpningsområde preciseras och utvidgas, för enligt den förra lagen var det främst arbetslösa invandrare som omfattades av de individuella åtgärderna. I sitt utlåtande om redogörelsen (FvUB 8/2009) ansåg riksdagens förvaltningsutskott det viktigt att alla invandrare oavsett grunden för invandringen får möjlighet att lära sig finska eller svenska och får informationen om det finländska samhället, lagstiftningen och servicesystemet.

För verkställandet av utvidgningen av tillämpningsområdet anvisades inga särskilda tilläggsresurser med undantag för en engångsersättning på 700 euro till kommunen för den inledande kartläggningen. I det statsandelssystem som tas i bruk i början av 2015 finns det ett kriterium om främmande språk. Det ersätter det tidigare kriteriet enligt vilket statsandelarna för förskoleundervisning och grundläggande utbildning höjdes enligt antalet 6–15-åringar med ett främmande språk som modersmål. Det nya kriteriet om främmande språk fick en klart högre betydelse. Tidigare beräknades kostnaderna för personer med ett främmande språk som modersmål till cirka 45 miljoner euro per år, medan de nästa år beräknas till 523 miljoner euro, av vilket statsandelen utgör 25,44 procent. Statsandelen fördelas mellan alla kommuner enligt en främmandespråkskoefficient. En annan märkbar ändring i statsandelskriterierna är utbildningsbakgrundskoefficienten, som är ett nytt kriterium. Utbildningsbakgrundskoefficienten avser andelen 30–54-åringar utan examen efter grundskolan av motsvarande åldersgrupp i kommunen och påverkas delvis också av andelen invandrare.

5.5.3 Integrationsfrämjandet sköts av flera myndigheter

Enligt integrationslagen har arbets- och näringsministeriet det övergripande ansvaret för den allmänna utvecklingen, styrningen, uppföljningen och samordningen av integrationspolitiken. Eftersom integrationen berör olika sektorer i samhället, i synnerhet arbete, utbildning, bostad och social- och hälsovård, är undervisnings- och kulturministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och miljöministeriet viktiga samarbetspartner vid utvecklingen, styrningen och genomförandet av det integrationsfrämjande arbetet. Huvudansvaret för stödet för sysselsättning av vuxna invandrare och anordnande av integrationsutbildning ligger hos arbets- och näringsministeriet. Utbildningsförvaltningen ansvarar för den allmänna utvecklingen av invandrarutbildningen, såsom undervisningens innehåll, grundutbildning och fortbildning för lärarna och undervisningsmaterial, samt för utvecklingen av erkännandet av kunskap och examina.

Närings-, trafik- och miljöcentralerna svarar för den regionala utvecklingen av integrationsfrämjandet, samarbetet, samordningen och uppföljningen. De ansvarar också för stödet och rådgivningen till kommunerna och arbets- och näringsbyråerna, för styrningen av arbets- och näringsbyråerna i arbetet med att främja integrationen och sysselsättningen samt för planeringen, upphandlingen och tillsynen av integrationsutbildningen. Dessutom ansvarar de för uppgörandet av en regional strategi för anvisande av flyktingar till kommuner och för ingående av avtal med kommunerna. NTM-centralen sköter också uppgifter som gäller avtal om inrättandet av familjegrupphem och andra bostadsenheter för minderåriga som bor i landet utan vårdnadshavare och tillsynen över dessa. Dessutom har den i uppgift att främja goda etniska relationer och en dialog mellan olika kulturer.

Regionförvaltningsverken sköter uppgifter som de särskilt tilldelats bland annat inom social- och hälsovård, utbildning och övrig bildning samt främjande och verk-

ställande av rättsskydd. Regionförvaltningsverket deltar enligt integrationslagen i ärenden som hör till dess verksamhetsområde i planeringen och styrningen av samt tillsynen över åtgärder och tjänster som främjar och stöder invandrades integration och sörjer för att invandrar- nas behov beaktas vid planeringen och anordnandet av andra åtgärder och tjänster som hör till regionförvaltningsverkets verksamhetsområde.

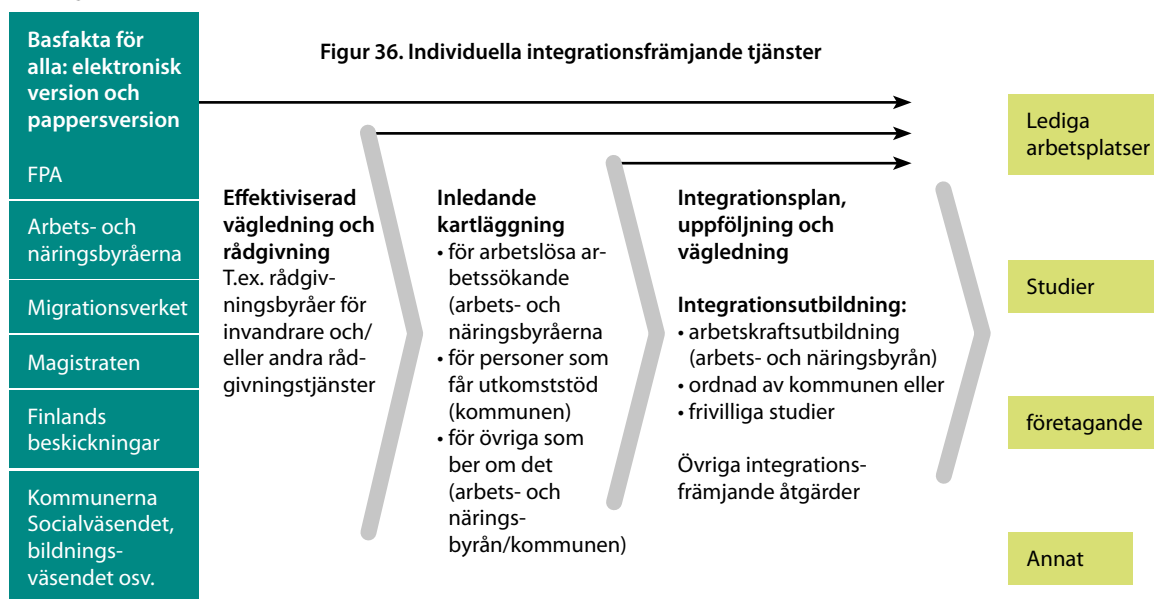
På lokal nivå är kommunen ansvarig och samordningsansvarig för utvecklandet, planeringen och uppföljningen av invandrar- nas integration. Dessutom ser kommunen till att integrationen av invandrare som står utanför arbets- kraften och har rätt till en integrationsplan och invandra- re som arbets- och näringsbyrån hänvisar till kommunens åtgärder och service främjas genom de åtgärder och tjänster som avses i integrationslagen. Arbets- och näringsbyråerna bär huvudansvaret för integrationen av de invandrare som anmält sig som arbetssökande. Arbets- och näringsbyrån ansvarar tillsammans med NTM-centra- len för anordnandet av arbetskraftsåtgärder som främjar och stöder integrationen samt läs- och skrivundervisning och grundläggande utbildning för invandrare som regist- rat sig som arbetssökande.

5.6 Viktigt med stöd i den inledande fasen – mot arbetslivet via en servicekedja

Fungerande tjänster i den inledande fasen främjar upp- komsten av enhetliga integrationsvägar. Genom tillräck- liga tjänster och långsiktig vägledning under den inle- dande fasen kan man stödja invandrarens övergång till utbildning, sysselsättningsfrämjande tjänster och ar- betslivet.

Ett viktigt mål med integrationslagen är att effektivise- ra styrningen till såväl basservice som integrationsfräm- jande specialservice genom att lagstifta om vägledning och rådgivning under den inledande fasen. Målet är att invandrare vid behov ska få stöd för individuell integra- tion och integration av familjen genast när de har anlänt till landet, då behovet av information och stöd är störst. Den första fasen av rådgivningen är en handbok med basfakta om det finländska samhället och möjligheter- na till stöd för integrationen. Den ges till alla invandrare och finns översatt till många språk. Dessutom ska myn- digheterna ge råd om tjänster inom sitt ansvarsområde och vid behov hänvisa personerna till andra myndighe-

Figur 36. Individuella integrationsfrämjande tjänster



ters tjänster och till individuell inledande kartläggning. Likaså är det viktigt att invandrarna informeras om organisationer och annan fritidsverksamhet.

5.6.1 Handboken Välkommen till Finland till alla invandrare

Integrationslagen förutsätter att invandrarna ges information om det finländska samhället. Innan nuvarande lag trädde i kraft hade Finland inte något förklarande och rådgivande materialpaket om samhället för personer som flyttade från utlandet. Kommuner, organisationer och företag har haft egna material för sina målgrupper, men ett nationellt enhetligt basinformationspaket för alla som flyttar till Finland saknades.

Den första upplagan av handboken Välkommen till Finland utgavs hösten 2011. Innehållet är ett informationspaket om det finländska samhället i enlighet med integrationslagen. De myndigheter som tillämpar integrationslagen ansvarar för var sin del av handboken och i fortsättningen ska ansvaret för uppdateringen av de olika delarna förtydligas. Myndigheterna ska dela ut handboken till alla som flyttar till Finland i samband med delgivningen av uppehållstillståndet, registreringen av uppehållsrätt, beviljandet av uppehållskort eller registreringen av hemkommuns- och befolkningsuppgifter. Erfarenheterna visar att informationen om handboken och utdelningen av den måste effektiviseras. Kompetenscentret för integration av invandrare ansvarar i fortsättningen för utvecklingen, upprätthållandet och utdelningen av handboken.

5.6.2 Integrationen börjar med vägledning och rådgivning

Enligt integrationslagen ska kommunen, arbets- och näringsbyrån och andra myndigheter ge invandrare lämplig vägledning och rådgivning om integrationsfrämjande åtgärder och tjänster samt om arbetslivet. Under de senaste åren har man på olika håll i Finland utvecklat rådgivnings- och vägledningstjänster med låg tröskel för invandrare på deras eget språk. Nästan allt utveck-

lingsarbete har gjorts med projektfinansiering, särskilt inom ALPO/ESF-stödstrukturen som avslutas i slutet av 2014. När projektfinansieringen upphör har en del av rådgivningstjänsterna blivit en permanent del av kommunernas verksamhet. För tillfället finns ett tiotal betjämningsställen.

För de kommunala rådgivningsbyråerna för invandrare har ett särskilt register över klientbesöken utvecklats (det så kallade ALPO-registret). Det fungerar anonymt och via det uppföljs användningen av rådgivningen och klientprofilerna på nationell nivå. Med hjälp av rapporterna från ALPO-registret kan man utvärdera bland annat efterfrågan på rådgivning på olika språk och klientgruppernas profiler. Med hjälp uppföljningsdata sammanställs en regional, byråspecifik och nationell helhetsbild för utveckling av rådgivningen och vägledningen.

De innehållsliga prioriteringarna och kundgrupperna för rådgivningen på olika håll i Finland varierar från ort till ort beroende på de lokala förhållandena. I fortsättningen bör den nationella jämförbarheten, nåbarheten och verkningsfullheten effektiviseras. ALPO-stödstrukturen har i sin slutrapport lagt fram åtgärdsförslag om detta. När ALPO-projektet avslutas övertar kompetenscentret för integration av invandrare standardiseringen och förankringen av den inledande vägledningen och rådgivningen på nationell nivå, upprätthållandet av ALPO-registret och spridningen av god praxis.

Rådgivningen för invandrare påverkas i hög grad också av den allmänna nationella utvecklingen av informations-, rådgivnings- och vägledningstjänster. För tillfället strävar man efter att utveckla rådgivningspunkter för alla medborgare (projektet Kundenservice 2014 för utveckling av den offentliga förvaltningens kundservice). Det

är emellertid ännu inte klart hur olika rådgivningsfunktioner i fortsättningen ska sammanföras på olika orter och regioner. Det innebär att också anordnandet av rådgivning för invandrare i framtiden kan förändras som en del av större strukturella ändringar.

5.6.3 Inledande kartläggning utreder invandarens servicebehov

I den nya integrationslagen inen infördes inledande kartläggning för invandrare som en första åtgärd inom de integrationsfrämjande tjänsterna. Syftet med den inledande kartläggningen är att göra en preliminär bedömning av invandarens förutsättningar för sysselsättning, studier och annan integration samt av behoven av språkutbildning och andra integrationsfrämjande tjänster och åtgärder. Den inledande kartläggningen kan dessutom innehålla till exempel kartläggning och erkännande av kunskap, bedömning och testning av språkkunskaper samt annan rådgivning och vägledning. Redan tidigare hade inledande kartläggningar

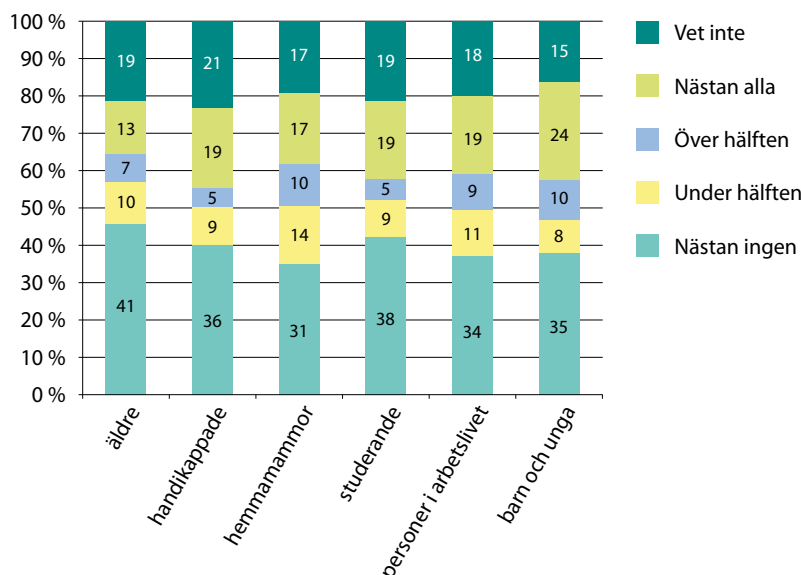
för invandrare gjorts inom integrationsutbildningen för vuxna invandrare i enlighet med Utbildningsstyrelsens läroplansrekommendationer.

Enligt lagen ska den inledande kartläggningen göras för arbetslösa arbetssökande, invandrare som får utkomststöd och andra som begär det. Utifrån den inledande kartläggningen bedömer arbets- och näringsbyrån eller kommunen om invandaren behöver en integrationsplan. De inledande kartläggningarna ordnas på olika sätt på olika håll i Finland.

5.6.3.1 Kommunerna har gjort färre inledandekartläggningar än väntat

Kommunernas uppgift är i regel att göra den inledande kartläggningen för de invandrare som inte är eller inte har för avsikt att bli klienter vid arbets- och näringsbyrån och vars utkomst i huvudsak utgörs av utkomststöd. Kommunen kan göra den inledande kartläggningen också för andra invandrare. Kommunerna har

Figur 37. I kommunen ordnas inledande kartläggningar enligt lagen om främjande av integration



ändå hittills gjort ytterst få inledande kartläggningar för invandrare. Utvidgningen av integrationslagen verkar i det hänseendet ha genomförts i mindre omfattning än planerat för de invandrare som inte genast tänkt ta sig ut på arbetsmarknaden, såsom hemmamammor, markar, studerande och äldre personer.

Kommunerna får 700 euro i ersättning för varje inledande kartläggning. Utgående från de betalda ersättningarna kan man uppskatta att kommunerna gjorde totalt 245 inledande kartläggningar år 2012 och totalt 434 år 2013. Flest inledande kartläggningar 2012–2013 gjordes i områdena för Birkalands, Nylands och Sydöstra Finlands NTM-centraler, cirka 160 per område. I övriga Finland gjorde kommunerna inledande kartläggningar i varierande grad (Sydöstra och Mellersta Finlands NTM-centraler totalt 60 respektive 40 kartläggningar) eller i liten utsträckning eller knappt överhuvudtaget (övriga NTM-centraler 1–19 kartläggningar).

Arbets- och näringsministeriet skickade serviceenkäter till kommunerna och arbets- och näringsbyråerna 2012 för att kartlägga tjänstemännens åsikter om integrationstjänsternas och övriga tjänsters omfattning och förmåga att svara mot invandrarbefolkningens behov. I serviceenkäten för kommunerna ombads kommunerna bedöma tillgången till integrationstjänster för invandrare. Av kommunerna bedömde 38 procent att tillgången till inledande kartläggningar för invandrare är tillräcklig, 29 procent ansåg att tillgången bör förbättras och 11 procent ansåg att tjänsterna inte är tillräckliga eller saknas helt. Kommunerna bedömde att tillgången till inledande kartläggning som ordnas av arbets- och näringsbyrå är bättre.

Avsikten med den inledande kartläggningen för invandrare är utöver att utreda servicebehovet att få kontakt med invandraren och informera och vägleda honom eller henne om de tillgängliga tjänsterna. Därför är en tillräcklig tillgång till kartläggningar en viktig del av verkställandet av integrationslagen, och i fortsättningen behövs mer information och utbildning för att öka användningen av inledande kartläggningar.

5.6.3.2 Arbets- och näringsbyråns inledande kartläggning för alla invandrare som vill ut på arbetsmarknaden

Arbets- och näringsbyrån sköter den inledande kartläggningen för klienter som ska delta i dess egen integrationsutbildning eller som ska ut på arbetsmarknaden. De åtgärder som preciserar arbets- och näringsbyråns inledande kartläggning (till exempel utredning av språkkunskaper eller läs- och skrivfärdigheter) är delområden av den inledande kartläggningen som arbets- och näringsbyråerna ofta anskaffar som köptjänster. Det finns emellertid stora skillnader mellan olika arbets- och näringsbyråer. Dessutom förnyades arbets- och näringsbyråernas tjänster under 2013, och detta har påverkat anordnandet av en enhetlig inledande kartläggning för invandrare och ibruktandet av serviceprocessen. Övergången från enheter specialiserade på att betjäna invandrare till att inkludera invandrarna i arbets- och näringsbyråns allmänna servicemodell med tre linjer gör det möjligt att i fortsättningen utvidga invandrarernas servicemöjligheter, men under den inledande fasen har reformen delvis gjort det svårare att identifiera invandrarernas servicebehov. I arbets- och näringsbyråns klientriktlinjer, som utarbetades 2013, fastställs principerna för anordnande av inledande kartläggning för invandrare, vilket förtydligar situationen framöver.

Den inledande kartläggningen för invandrare vid arbets- och näringsbyrå har till stor del samma innehåll som den inledande kartläggningen för alla arbetssökande. I den inledande kartläggningen för invandrare ingår emellertid delar som kräver specialkunskap: en inledande bedömning av den utbildning och arbetserfarenhet som invandraren fått i ett annat land samt av invandrarrens språkkunskap. Vid den inledande kartläggningen behövs dessutom ofta tolk.

För tillfället går det inte att få entydig information om antalet inledande kartläggningar vid arbets- och näringsbyråerna via deras datasystem (URA-systemet), så

det finns inga tillförlitliga uppföljningsdata om de inledande kartläggningarnas innehåll och omfattning.

- Man kan ändå anta att alla invandrare genomgår en inledande kartläggning där klientens servicelinje fastställs
- Via systemet Koulutusportti får man information om antalet språknivåtester för invandrare, vanligen som en del av den inledande kartläggningen. Uppskattningsvis över 60 procent av arbets- och näringsbyråernas serviceprocesser för invandrare i den inledande fasen utförs numera i Koulutusportti. Systemet används i Nyland, Birkaland, Egentliga Finland, Tavastland och Vasa. Det används av cirka 200 tjänstemän vid arbets- och näringsbyråerna och 40 läroanstalter.
- De data som finns i Koulutusportti är inte i sig någon exakt beskrivning av arbetskraftsservicens bedömningar av servicebehovet, intervjuer med arbetssökande eller inledande kartläggningar enligt integrationslagen. Koulutusporttis statistik över inledande tester visar antalet personer som Arbets- och näringsbyrån hänvisat till nivåtestning av språkkunskaperna via Koulutusportti.
- År 2013 hänvisades totalt 6 643 invandrare till inledande språktester som lagts fram i Koulutusportti
- Flest personer hänvisades till språktester från Nylands arbets- och näringsbyrå (Helsingfors 2 403, Esbo 999, Vanda 931)

5.6.4 I integrationsplanen specificeras särskilda integrationsåtgärder

Integrationsplanen ingick i den tidigare integrationslagen och ansågs vara ett nödvändigt integrationsredskap också i den nya lagen. Det ansågs vara viktigt att planen har samma basstruktur och görs upp av samma instanser. Enligt uppföljningsdata har integrationsplanen konstaterats vara ett effektivt sätt att främja invand-

rarnas sysselsättning. När integrationslagen bereddes var avsikten att bemöta särskilt de iakttagelser som förvaltningsutskottet lyfte fram i sitt utlåtande om den förre redogörelsen. Förvaltningsutskottet menade att arbetet med integrationsplanerna bör kunna gå fortare och invandrarna ska anvisas till en integrationsfrämjande åtgärd snarast möjligt efter att planen blivit färdig. Dessutom ansåg förvaltningsutskottet att det är angeläget att integrationsplanen läggs upp i samråd med myndigheterna och varje invandrare själv.

I integrationslagen strävade man efter att det vid uppgörandet av planen ska vara möjligt att bättre och mer flexibelt än tidigare beakta invandarens personliga livssituation och resurser. Behovet av en plan avgörs i regel utifrån den inledande kartläggningen. Enligt tidsfristen i lagen ska utarbetandet av integrationsplanen inledas senast två veckor efter att den inledande kartläggningen har gjorts. Också uppdateringen och uppföljningen av planerna effektiviserades. I den inledande fasen ska integrationsplanen göras upp för högst ett år i taget, under vilket invandarens behov av tilläggsåtgärder för integration och sysselsättning kan bedömas på nytt. Det viktigaste för främjandet av integrationen är ändå att planen görs upp noggrant och i ett tidigt skede.

5.6.4.1 Arbets- och näringsbyråns integrationsplaner stöder sysselsättning

I en integrationsplan som utarbetas av arbets- och näringsbyrån avtalas om integrationsfrämjande tjänster som bidrar till att stödja invandarens sysselsättning eller intagning till utbildning. De tjänster som överenskommes i planen grundar sig på den bedömning av invandarens situation och servicebehov (språkkunskap, arbetserfarenhet, utbildning) som görs under den inledande kartläggningen samt på invandarens egna önskemål och planer. Bedömningen på basis av den inledande kartläggningen kompletteras vartefter integrationsplanen utarbetas. Antalet integrationsplaner har ökat i jämn takt under de senaste fem åren, även om ökningen inte har varit särskilt snabb.

Tabell 1. Antalet integrationsplaner som gjorts för första gången, 2008–2013

År	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Integrationsplaner som gjorts för första gången	5 277	6 270	7 885	7 144	7 506	7 779

Källa: Fpa, ANM

Tabell 2. Antalet integrationsplaner som gjorts upp vid arbets- och näringsbyråerna, 2012 och 2013

NTM-centralen	2012	2013
Nyland	3 137	3 200
Egentliga Finland	647	804
Sydöstra Finland	606	518
Birkaland	543	498
Tavastland	492	472
Norra Österbotten	385	410
Österbotten	382	370
Norra Savolax	210	233
Norra Karelen	190	187
Mellersta Finland	190	216
Södra Savolax	185	137
Satakunta	184	253
Lapland	147	198
Södra Österbotten	113	118
Kajanaland	95	165
HELA LANDET	7 506	7 779

Källa: ANM, Arbetsförmedlingsstatistik

Flest integrationsplaner görs inom Nylands NTM-centrals verksamhetsområde: 2012 gjordes 3 137 och 2013 totalt 3 200 av de första integrationsplanerna i Nyland.

Enligt serviceenkäten till arbets- och näringsbyråerna 2012 ansåg 85 procent att integrationsplanerna fungerade ganska bra eller mycket bra. Av dem som svarade ansåg 10 procent att integrationsplanerna fungerar ganska dåligt och 5 procent kunde inte bedöma saken. De flesta som ansåg att integrationsplanen fungerar ganska dåligt konstaterade att den bara är ett redskap vars funktionalitet beror på tillgången till lämpliga kurser, arbetsplatser och praktikplatser och på hur planen genomförs i praktiken. Många av dem som förhöll sig mer positivt till planen konstaterade att uppgörandet av den första integrationsplanen vanligen förlöper väl, men att de inte har tillräckligt med tid att uppdatera planerna.

5.6.4.2 Kommunerna har gjort få integrationsplaner

Det finns ingen heltäckande information om antalet integrationsplaner som har gjorts upp av kommunerna, men utgående från det ringa antalet inledande kartläggningar kan man anta att inte heller antalet integrationsplaner motsvarar målsättningen när integrationslagen bereddes. När en plan görs upp, görs den enligt serviceenkäten till kommunerna vanligen av socialväsendet. Av dem som svarade angav 34 procent att för nästan alla eller över hälften av de invandrare som ingen integrationsplan görs upp, görs planen av kommunen. Planer görs sannolikast upp för kvotflyktingar eller andra inflyttare som får internationellt skydd.



I svaren angavs att de vanligaste problemen som gäller uppgörande av integrationsplaner är resursbrist i kommunen och svag tillgång till integrationsfrämjande tjänster för invandrare. Dessutom svarade flera att de inledande kartläggningarna lätt blir begränsade om de inte kan bearbetas över sektorsgränserna exempelvis i samarbete med arbets- och näringsbyrån och socialväsendet. Flera svarade också att det ibland är svårt att nå invandrarna och att alla som har rätt att få en plan inte är intresserade av det.

I enkäten frågades också om kommunen gör upp en egen plan för minderåriga som kommit till landet utan vårdnadshavare, andra minderåriga, hemmamammor och äldre. Oftast gjordes en egen plan för minderåriga som kommit till landet utan vuxna. Å andra sidan konstaterade de flesta att det inte finns några sådana minderåriga i kommunen.

Utgående från detta kan man konstatera att kommunerna har gjort klart färre inledande kartläggningar och integrationsplaner än man tänkte sig när lagen bereddes, så i det hänseendet verkar utvidgningen av tillämpningsområdet inte ha genomförts i full utsträckning. Lagen om främjande av integration har emellertid varit i kraft bara tre år. Under den tiden har de nya åtgärder och tjänster som lagen föreskriver utvecklats i varierande grad på olika håll i Finland. I fortsättningen behövs vägledning och utbildning för kommunerna för att säkerställa effektiv service under den inledande fasen. Dessutom bör kommunerna garanteras resurser för tillräcklig individuell service under den inledande fasen.

5.6.4.3 Samarbetet bör förtydligas och effektiviseras

Enligt lagen om främjande av integration ska kommunen och arbets- och näringsbyrån göra upp integrationsplanen tillsammans med invandraren. Av grundad anledning får kommunen och invandraren eller arbets- och näringsbyrån och invandraren dock göra upp planen sinsemellan. Så kan man göra om man exempelvis på basis av den inledande kartläggningen bedömer

att integrationsplanen inte behöver göras upp tillsammans med de andra lokala myndigheterna (då invandraren inte har någon skyldighet att anmäla sig som arbetssökande eller inte har behov av socialtjänster). Ett nära samarbete särskilt mellan kommunen och arbets- och näringsbyrån ska alltid säkerställas när man bedömer att klientens situation kräver både arbets- och näringsbyråns och kommunens tjänster.

Majoriteten av dem som besvarade serviceenkäten för kommuner och arbets- och näringsbyråer önskade att samarbetet mellan olika myndigheter skulle förbättras. Å andra sidan konstaterade flera att det centrala problemet i det nuvarande systemet inte är att samarbetet fungerar dåligt, utan att ansvarsfördelningen är oklar. Flera nämnde att den nya integrationslagen hade förtydligat situationen, men de flesta förde fram att samarbetet mellan kommunen och arbets- och näringsbyrån ofta är krävande och faller på resursbrist. Flera önskade därför att arbetsfördelningen mellan kommunerna och arbets- och näringsbyråerna förtydligas på det praktiska planet i fråga om såväl den inledande kartläggningen som hänvisningen till olika tjänster. Många arbets- och näringsbyråer svarade också att de önskade att kommunerna skulle ta ett större ansvar för det integrationsfrämjande arbetet, särskilt för de invandrare som inte är arbetsföra. Samarbetet har påverkats i hög grad av lokala och regionala skillnader framför allt i fråga om antalet klienter. Framför allt på stora orter och arbetsmarknader har samarbete inte varit möjligt på grund av det stora antalet klienter.

En viktig utgångspunkt för integrationslagen är att integrationsplanen ska göras upp också i samarbete med invandraren själv. Enligt invandrarbarometern 2012 har invandarens egen roll vid uppgörandet av planen ändå förblivit i viss mån oklar. Invandrarna vet inte alltid att en integrationsplan har gjorts upp för dem och vilka rättigheter och skyldigheter den innehåller. Också uppföljningen och uppdateringen av integrationsplanen tillsammans med invandraren varierar enligt resurser och ort och verkar ha genomförts i lägre grad än planerat.

5.6.4.4 Integrationsplanerna för minderåriga och familjer bör utvecklas som stöd för familjens integration

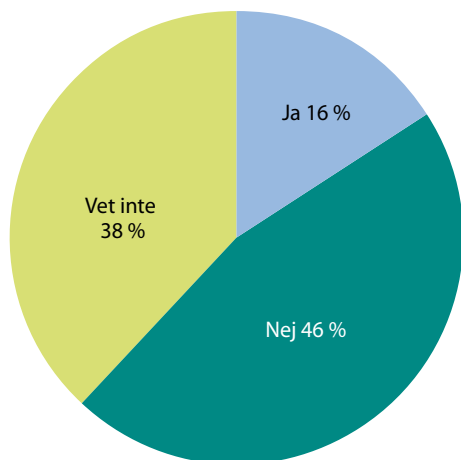
Enligt 15 § i lagen om främjande av integration utarbetas alltid en integrationsplan för minderåriga som anländer utan vårdnadshavare och som fått uppehållstillstånd. För andra minderåriga invandrare utarbetas en integrationsplan om det anses vara nödvändigt. Kommunen ansvarar för utarbetandet av integrationsplanen för en minderårig, men arbets- och näringsbyrån kan vid behov konsulteras om en ung person siktar på att övergå till arbetslivet inom den närmaste framtiden.

Integrationsplanen för en minderårig samordnas med integrationsplanen för familjen och andra relevanta planer som utarbetas för den minderåriga. Den ska utarbetas som ett sektorsövergripande samarbete med de lokala myndigheterna. Centrala aktörer är representanter för undervisnings-, ungdoms- samt social- och hälsovårdssektorn. I regel styrs barn och ungdomar till den normala servicen. Servicen anpassas så att den i tillräcklig utsträckning stöder invandrarbarnens och invandrarungdomarnas hälsa och åldersenliga utveckling.

Enligt 16 § i lagen om främjande av integration kan integrationsplaner även utarbetas för familjer. Kommunen ansvarar för utarbetandet av integrationsplanen för en familj. Vid bedömningen av familjens behov av en plan ska särskild uppmärksamhet fästas vid föräldrarnas förutsättningar att stödja och vägleda barnets eller den unga personens utveckling och vid föräldrarnas behov av stöd och utbildning. Integrationsplaner för familjer ska utarbetas genom sektorsövergripande samarbete och samordnas med de personliga integrationsplanerna och andra relevanta planer som utarbetats för familjemedlemmarna.

Det är svårt att få övergripande information om såväl antalet integrationsplaner för minderåriga som antalet integrationsplaner för familjer. Ofta har också någon annan serviceplan utarbetats för barnet eller personen, såsom en plan för småbarnsfostran, en individuell plan för hur undervisningen ska ordnas, en klientplan för barnskydd, en serviceplan för handikappservice, en eftervårdsplan eller en plan för ett självständigt liv. Förhållandet mellan de planer som nämns i integrationslagen och samordningen med andra individuella serviceplaner bör ses över och utvecklas. Samtidigt måste det utredas hur integrationsplanen för minderåriga och familjer fungerar som arbetsredskap och om det planeringsarbete som gäller barn och unga borde förenhetligas och ges nya anvisningar, så att också specialfrågor som gäller integrationen inkluderas i det gemensamma planeringsarbetet.

Figur 38. Serviceenkät: Utarbetar kommunen en gemensam integrationsplan för familjen utöver den individuella integrationsplanen





TYNGDPUNKTER: DEN FÖRSTA TIDEN EFTER ANKOMSTEN

- Integrationslagen har varit i kraft i cirka tre år. Under den tiden har handledning och rådgivning för den första tiden efter ankomsten, kommunernas och TE-byråernas tjänster samt integrationsutbildningen utvecklats i enlighet med lagens målsättningar. Till många delar är utvecklandet av verksamheten ännu halvvägs, och särskilt kommunerna behöver mer vägledning och stöd för att effektivisera verkställandet av lagen.
- Utvidgningen av tillämpningsområdet för integrationslagen har inte genomförts enligt planerna för andra än arbets- och näringsbyråns klienter. Kommunerna har gjort klart färre inledande kartläggningar och integrationsplaner för invandrare som inte genast tänkt ta sig ut på arbetsmarknaden (t.ex. hemmamammor, makar, studerande eller äldre personer). Eftersom dessa grupper hamnat utanför tjänsterna under den inledande fasen har de inte heller deltagit i integrationsutbildning i lika hög grad som planerat.
- Det finns brister i övergången från tjänsterna under den inledande fasen till integrationsutbildning, andra tjänster eller arbetslivet. I fortsättningen ska en mer enhetlig servicekedja i skapas från invandringen via integrationsutbildning ut i arbetslivet. Det förutsätter att kommunernas och arbets- och näringsbyråns vägledning och rådgivning förstärks, arbetsfördelningen förtydligas och samarbetet effektiviseras, också med tredje sektorn, samt att personalens kunskaper utvecklas och stöds.
- Statistiken och uppföljningen av åtgärderna under den inledande fasen förbättras för att utveckla tidtabellen, innehålllet, effektiviteten och verkan.

5.7 Integrationsutbildningen följer på den inledande fasen

Den inledande kartläggningen enligt integrationslagen åtföljs ofta av integrationsutbildning eller frivilliga studier. Målet med integrationsutbildningen för vuxna invandrare är att främja och stödja den studerandes möjligheter att bli en aktiv medlem i det finländska samhället. Med hjälp av integrationsutbildningen försöker man främja invandrarnas möjligheter till anställning eller studieplats för vidareutbildning.

Som en följd av den ökade invandringen har också mängden integrationsutbildning som NTM-centralerna upphandlat ökat under de senaste åren. Utbildningsutbudet under de senaste åren har ändå inte helt motsvarat det ökade antalet invandrare, vilket har lett till fördröjning och avbrott i övergångarna från den inledande fasen till integrationsutbildningen. Situationen har också ökat efterfrågan på frivillig utbildning särskilt inom den yrkesinriktade vuxenutbildningen och det fria bildningsarbetet. Den integrationsutbildning som anordnas som arbetskraftsutbildning har fått större anslag de senaste åren, vilket har gjort det möjligt att möta den ökade efterfrågan på utbildning bättre och bygga upp smidiga övergångar. För att systemet ska fungera även framöver krävs tillräckliga resurser för såväl arbets- och näringsbyråerna som NTM-centralerna så att dessa kan genomföra vägledningen och upphandlingen av utbildning på ett flexibelt sätt.

Tjänsterna under den inledande integrationsfasen och integrationsutbildningen har utvecklats under de senaste åren bland annat inom projekten ALPO och Delaktig i Finland. Under de närmaste åren bör det utvecklas en helhetsmodell där tjänsterna under den inledande fasen, integrationsutbildningen och vägarna till vidareutbildning eller arbetsliv utgör en enhetlig kedja som är tillräckligt individuell, flexibel och mångformig.

Enligt integrationslagen och grunderna för läroplanen för integrationsutbildning kan integrationen i Finland

ske på finska eller svenska. I integrationsutbildningen ingår studier i finska eller svenska, och därtill kan det enligt läroplansgrunderna ingå valfria studier i det andra inhemska språket. Dessutom står det i regeringens principbeslut om Nationalspråksstrategin (2012) att utlänningar som bosätter sig i Finland systematiskt inom tjänster enligt integrationslagen ska ges information om Finlands tvåspråkighet, dess betydelse på arbetsmarknaden och om kursutbudet i finska och svenska.

Svenskspråkig integrationsutbildning har upphandlats som arbetskraftsutbildning i huvudsak i Österbotten. Behovet av svenskspråkig integrationsutbildning har ändå ökat allt mer framför allt i huvudstadsregionen, där antalet invandrare ökar och gruppernas mångfald ökar allra snabbast. Målgruppen för den svenskspråkiga integrationsutbildningen i huvudstadsregionen är framför allt finlandssvenskars makar som flyttar till Finland, personer som flyttat till huvudstadsregionen från svenskspråkiga kommuner och personer som flyttat till Finland från de andra nordiska länderna. Svenskspråkiga integrationsvägar har under de senaste åren utvecklats bland annat inom projektet Delaktig i Finland. Dessutom fästs uppmärksamhet vid den svenskspråkiga integrationsutbildningen i planeringen av upphandlingen av integrationsutbildning och i anvisningarna för verkställande av integrationslagen.

5.7.1 Integrationsutbildningen omfattar språkstudier samt arbetslivs- och samhällsfärdigheter

Integrationsutbildning för vuxna invandrare har med stöd av integrationslagen anordnats enligt Utbildningsstyrelsens grunder för läroplanen sedan 2012. Läroplansgrunderna utarbetades för att utveckla och förenhetliga integrationsutbildningen. Integrationsutbildningens innehåll utgörs av finska eller svenska och kommunikativ färdighet, samhälls- och arbetslivsfärdigheter samt handledning. Utbildningen innefattar också en arbetslivsperiod på minst sex veckor. Utbildningens längd är högst 60 studieveckor.

Integrationsutbildningen kan också innehålla valfria studier i syfte att hjälpa den studerande mot arbetsliv, vidareutbildning och integration i samhället. De valfria studierna kan också omfatta studier i det andra nationalspråket. I integrationsutbildningen kan även ingå identifiering av tidigare inhämtad kompetens och erkännande av tidigare examina samt yrkesplanering och karriärvägledning. Läroplansgrunderna är flexibla och möjliggör skräddarsydd utbildning.

Även läs- och skrivundervisning för vuxna invandrare kan ordnas som arbetskraftsutbildning. Undervisningen baserar sig på grunderna för läroplanen för utbildning i läs- och skrivfärdigheter för vuxna invandrare, utfärdade av Utbildningsstyrelsen 2012. Målet med utbildningen är att den studerande lär sig muntliga och skriftliga basfärdigheter i finska eller svenska. Dessutom inkluderar utbildningen numeriska färdigheter som behövs i det finländska samhället, kunskaper om den finländska vardagen samt information om samhället, kulturen och arbetslivet. Utbildningens längd är vanligen cirka 32–40 studieveckor.

För att främja sysselsättningen av invandrare och förbättra integrationsutbildningens arbetslivsperspektiv anvisades 5 miljoner i tilläggsbudgeten för 2013 till utarbetande av modeller som förenar integrationsutbildningen och yrkesutbildningen. NTM-centralerna har använt anslaget till att upphandla utbildning där invandrarna utöver läroplanen för integrationsutbildningen även får lära sig ord som behövs inom olika yrken, studera på arbetsplatser och avlägga delexamina och licenskurser. Den arbetslivsorienterade integrationsutbildningen har ansetts komplettera utbildningsutbudet och bilda en nödvändig koppling mellan språkutbildningen i den inledande fasen och yrkesutbildningen.

5.7.2 Mängden integrationsutbildning som ordnas i form av arbetskraftsutbildning motsvarar inte efterfrågan

Som en följd av den ökade invandringen har också mängden integrationsutbildning ökat under de senaste åren. År 2010 var antalet studerandearbetsdagar cirka 1 045 000 (kostnader cirka 33,7 miljoner) och 2013 cirka 1 365 500 (kostnader cirka 44,8 miljoner). NTM-centralerna har använt en lite större del av anslagen för arbetskraftsutbildning till upphandling av integrationsutbildning än det som hade öronmärkts för det här ändamålet. Utöver med anslag för arbetskraftsutbildning har integrationsutbildning ordnats bland annat med finansiering från Europeiska socialfonden och projektet Delaktig i Finland. Kostnaderna inkluderar dessutom den utbildning i läs- och skrivfärdigheter för vuxna invandrare som ordnats i form av arbetskraftsutbildning. Arbets- och näringsförvaltningen ordnade utbildning i läs- och skrivfärdigheter totalt nästan 141 000 studerandearbetsdagar 2013 och nästan 136 000 studerandearbetsdagar 2012. För den integrationsutbildning som ordnas i form av arbetskraftsutbildning har 45,5 miljoner euro reserverats för 2014 och 52 miljoner euro för 2015.

Den genomsnittliga väntetiden till integrationsutbildning var 4,5 månader 2013. Det kan ändå vara stor skillnad mellan den längsta och den kortaste väntetiden, vilket påverkar genomsnittet. Väntetiden har ändå varit ungefär lika lång sedan 2011. Tack vare tilläggsresurserna för integrationsutbildning har väntetiden inte blivit längre trots att behovet av utbildning har ökat under åren. Tilläggsresurserna har ändå inte gett kortare väntetider och vid behov bör det finnas beredskap att utöka resurserna. Samtidigt bör man komma ihåg att det under de senaste åren också har genomförts en omfattande administrativ reform av arbets- och näringsstjänsterna, vilket kan ha påverkat väntetiderna.

I systemet Koulutusportti kan man söka information för Nyland, Egentliga Finland, Birkaland, Vasa och Tavastland angående hur lång tid övergången från språktest

till integrationsutbildning tar. Enligt informationen i Koulutusportti var den genomsnittliga väntetiden 2013 kortast vid Tavastlands arbets- och näringsbyrå (cirka 80 dygn) och längst vid huvudstadsregionens arbets- och näringsstjänster (cirka 158–167 dygn). Gällande statistiken i Koulutusportti bör beaktas att systemet har tagits i bruk de senaste åren och informationen fortfarande kan vara slumpmässig. För huvudstadsregionens del återspeglar väntetiden den stora efterfrågan på utbildning. På mindre orter har väntetiden å andra sidan tidvis förlängts av att det kan ta längre tid att samla ihop lämpliga grupper. Behovet av små grupper har sannolikt också påverkat väntetiderna till utbildning i läs- och skrivfärdigheter för vuxna, samtidigt som priset har stigit.

Totalt hade cirka 17 100 utlänningar inlett yrkesutbildning och integrationsutbildning 2013, av vilka största delen hade inlett integrationsutbildningen i form av arbetskraftsutbildning (13 000 personer). År 2013 upphandlades fler studerandearbetsdagar än 2012 i alla regioner. Flest studerandearbetsdagar inom integrationsutbildning ordnades av NTM-centralen i Nyland, år 2013 totalt cirka 568 000 studerandearbetsdagar, vilket återspeglar att invandrabefolkningen koncentreras till huvudstadsregionen och ständigt ökar. Näst mest studerandearbetsdagar ordnades i Egentliga Finland (114 000) och Birkaland (101 500). Det genomsnittliga priset per studerandearbetsdag inom integrationsutbildningen har inte förändrats märkbart. Ett undantag är emellertid utbildningen i läs- och skrivfärdigheter för vuxna invandrare, där det genomsnittliga priset per studerandearbetsdag har stigit märkbart under de senaste åren och varierar stort mellan olika regioner.

5.7.3 Integrationsutbildningens resultat

Efter det inledande testet inför integrationsutbildningen rekommenderas ungefär hälften den grundläggande studievägen, 26 procent den långsamma studievägen och 14 procent den snabba studievägen. Den studerandes utgångsnivå och studiefärdighet påverkar hur länge det tar att lära sig det nya språket.

Efter utbildningen har invandraren möjlighet att delta i en allmän språkexamen, men under integrationsutbildningen uppföljs språkfärdighetsnivåerna inte systematiskt. I Koulutusportti finns ändå data enligt vilka cirka 50 procent av de studerande når minst språkfärdighetsnivån A2.2 under integrationsutbildningen, medan 22 procent når minst språkfärdighetsnivån B1.1 som är målet för integrationsutbildningen. När man tolkar statistiken i Koulutusportti bör man ändå komma ihåg att registreringen av utbildningar varierar stort och att nivån B1.1 som är målet för integrationsutbildningen inte nödvändigtvis ens är målet för den helhet som registreras, eftersom statistiken också innehåller exempelvis utbildning i läs- och skrivfärdigheter för vuxna invandrare.

Målet för språkfärdighetsnivån är ganska högt i förhållande till utbildningens längd, särskilt med tanke på att över hälften av de studerande inom integrationsutbildningen börjar på startnivå noll. Bedömningen av vilken språkfärdighet som är tillräcklig beror alltid på situationen och en språkfärdighet under utveckling får inte vara ett hinder för att gå vidare. Med de nuvarande resurserna är det inte ett realistiskt alternativ att förlänga utbildningen, utan lösningen på hur språkutvecklingen ska stödjas måste hittas inom de nuvarande tjänsterna, till exempel genom att stödja utvecklingen av språkfärdigheten långsiktigt också efter integrationsutbildningen exempelvis inom yrkesutbildningen eller vid sidan av arbetslivet.

Bedömningen av integrationsutbildningens verkan försvåras av dålig tillgång till data om övergångarna efter integrationsutbildningen. Exempelvis insamlingen av studeranderespons inom integrationsutbildningen och uppföljningen av tiden efter integrationsutbildningen bör utvecklas. Ett problem är också att det inte finns någon nationell statistik över invandrare som studerar med andra utkomstmedel än arbetslöshetsförmåner. Med tanke på tillsynen över integrationsutbildningens kvalitet är det också viktigt att förbättra uppföljningen av integrationsutbildningen. NTM-centralerna bör ges tillräckliga resurser också för uppföljning av hur integrationsutbildningen framskrider.

I samband med över tio dagar långa nationellt finansierade förberedande arbetskraftsutbildningar 2013 insamlades respons av 5 087 studerande med ett annat modersmål än finska eller svenska. Största delen (76 procent) ansåg att deras studiefärdigheter och kunskaper om det finländska samhället hade ökat bra eller utmärkt tack vare utbildningen och utbildningen hade också underlättat anpassningen till det finländska samhället bra eller utmärkt. Efter integrationsutbildningen övergår cirka 10 procent av de studerande till arbetslivet inom 3–6 månader. Integrationsutbildningen är ofta ett oundvikligt första steg mot vidare service och arbetsmarknaden. Under den utvecklas språkkunskapen och invandrarna får således bättre grundförutsättningar för att ta sig in på arbetsmarknaden. Integrationsutbildningen, som förbättrar grundförutsättningarna för sysselsättning och integration (bland annat språkkunskaperna), åtföljs ofta av en yrkesinriktad arbetskraftsutbildning, efter vilken andelen sysselsatta är nästan lika stor bland invandrarna som bland urbefolkningen.

5.7.4 Frivilliga studier ger fler utbildningsmöjligheter

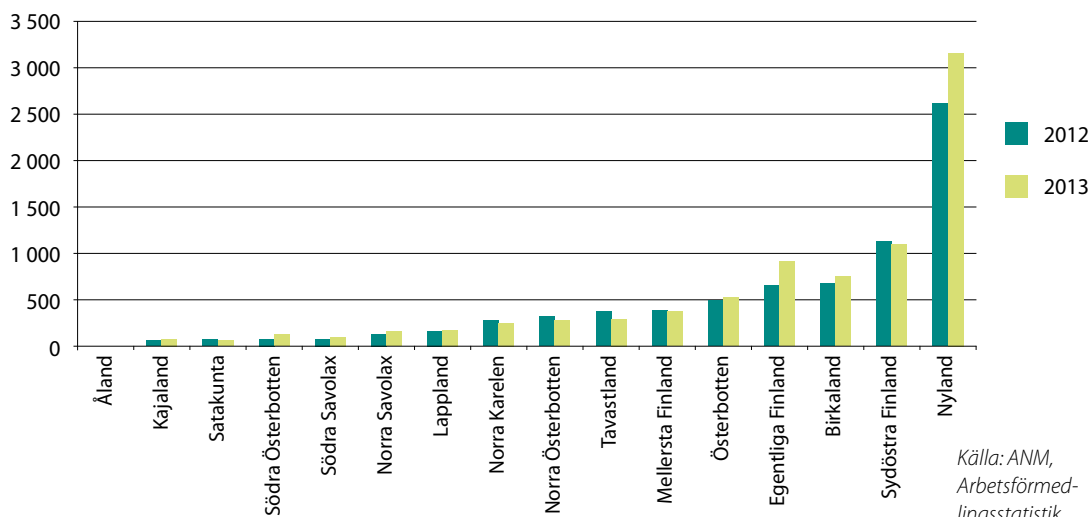
Integrationsutbildning kan också ordnas i form av frivilliga studier. Frivilliga studier kompletterar det utbildningsutbud som beaktar varje invandrades individuella behov. Mängden frivilliga studier har ökat framför allt i Nyland, där antalet invandrare har ökat mest och väntetiden till integrationsutbildning i form av arbetskraftsutbildning har varit längst. Den otillräckliga tillgången till arbetskraftspolitisk integrationsutbildning har ökat behovet av frivilliga studier, framför allt yrkesinriktad vuxenutbildning och utbildning inom det fria bildningsarbetet. Samtidigt har anslagen för frivillig yrkesinriktad vuxenutbildning och fritt bildningsarbete minskat till följd av sparåtgärder. Anslagen minskar ytterligare 2017.

För att invandraren ska få integrationsstöd för frivilliga studier ska det vara fråga om studier i finska eller svenska eller studier som sker i huvudsak på finska eller svenska. Arbetsmarknadsstöd i form av integrationsstöd kan

beviljas för studier som uppskattas förbättra en arbetslös arbetssökandes yrkeskompetens eller möjligheter på arbetsmarknaden. Stöd för frivilliga studier kan beviljas exempelvis för studier enligt lagen om grundläggande utbildning, gymnasielagen, lagen om yrkesutbildning, lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning, yrkeshögskolagen, universitetslagen eller lagen om fritt bildningsarbete eller för studier som ger invandraren behörighet att utöva sitt yrke i Finland. Stöd för frivilliga studier kan beviljas även för annan utbildning om den uppfyller de andra villkoren för frivilliga studier. De allmänna villkoren för stöd för frivilliga studier enligt integrationslagen avviker i viss mån från stödet för frivilliga studier enligt lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice: Enligt integrationslagen kan stöd beviljas även för studier i finska eller svenska och studier i läs- och skrivfärdighet, och stödet förutsätter inte heller 25 års ålder.

År 2012 fattades 6 000 beslut om stöd för frivilliga studier och 2013 redan 7 700.

Figur 39. Beslut om stöd för frivilliga studier per NTM-central, 2012 och 2013



Ett problem med frivilliga studier har ansetts vara att målen för dem fastställs enligt varje utbildningsform och att innehållet inte motsvarar målen för integrationsutbildningen. Exempelvis utveckling av arbetslivsfärdigheterna och arbetspraktik ingår inte nödvändigtvis i de frivilliga studierna. Å andra sidan finns det frivillig utbildning som inte erbjuds i form av arbetskraftsutbildning, såsom grundläggande utbildning för vuxna och språkstudier på högre nivå, så den frivilliga utbildningen är ett viktigt komplement till den integrationsutbildning som ordnas i form av arbetskraftsutbildning.

Enligt statens program för integrationsfrämjande utvecklar och effektiviserar undervisnings- och kulturministeriet invandrades språkundervisning i läroinrättningarna inom det fria bildningsväsendet och utvecklar frivillig integrationsutbildning anordnad av medborgarinstitut och folkhögskolor samt utbildning anordnad av vuxengymnasierna och -linjerna samt studiecentralerna. Frivilliga studier har främjats också inom ett projekt som administreras av Utbildningsstyrelsen och finansieras av Europeiska socialfonden. Tack vare projektet färdigställdes en lärmiljö för finska och svenska för invandrare våren 2013 (www.kotisuomessa.fi/). Det nätbaserade materialet ger nya möjligheter till språkstudier exempelvis för föräldrar som arbetar eller sköter sina barn hemma.

5.7.5 Utbildningen utvecklades inom projektet Delaktig i Finland

I integrationslagen finns bestämmelser om projektet Delaktig i Finland, inom vilket integrationsutbildningen utvecklades 2011–2013. Till projektet valdes 17 kommuner, där totalt 29 projekt genomfördes. Inom projektet utvecklades invandrarutbildningen enligt tre integrationsvägar:

1. Invandrare som redan är på arbetsmarknaden och invandrare som snabbt vill ut på arbetsmarknaden

- Modeller för integrationsutbildning med fokus på arbetslivet och individuella jobbsökartjänster skapades
- De vägledande utbildningshelheterna i den inledande fasen utvecklades
- Den svenskspråkiga integrationsutbildningen utvecklades

2. Invandrare som behöver särskilt stöd

- Flexibla utbildningsmodeller skapades bland annat för hemmaföräldrar, för unga som inte kan läsa och skriva och för äldre

3. Invandrarbarn och invandrarungar

- Nya verksamhetsformer för småbarnsfostran och grundläggande utbildning utvecklades.
- Gymnasieutbildningen och den grundläggande utbildningen för ungdomar som passerat läropliktsåldern utvecklades.

Utgående från projektet kan man konstatera att en förutsättning för en mer verkningsfull integrationsutbildning är att arbetsmodellerna och arbetskulturen förändras så att invandrarnas mångfald beaktas bättre. När integrationsutbildningen utvecklas bör såväl strukturerna som innehållet utvecklas samtidigt. Det behövs fortfarande strukturella förändringar i integrationsutbildningen för invandrare som står utanför arbetslivet och utbildningen för ungdomar som saknar avgångsbetyg från den grundläggande utbildningen. Parallellt med detta krävs en vidareutveckling inom de nuvarande strukturerna genom att förstärka kunskaperna och nätverken.

Ett mål med projektet var att utifrån resultaten utvärdera modellerna för ordnande av integrationsutbildning för invandrare. Utvärderingen visade att det även i fortsättningen är motiverat att ordna integrationsutbildningen i form av arbetskraftsutbildning. Det ansågs vara en styrka

att integrationsutbildningen då är arbetslivsorienterad. Utbildningen i läs- och skrivfärdighet ansågs ändå vara en klart allmänbildande utbildning och därför rekommenderade projektet att den överförs från arbets- och näringsministeriet till undervisnings- och kulturministeriet.

Inom projektet söktes lösningar för bättre utbildningsmöjligheter för vuxna invandrare som saknar avgångsbetyg från den grundläggande utbildningen. Efter projektet har en arbetsgrupp som tillsatts av undervisnings- och kulturministeriet berett ett förslag om ordnande av grundläggande utbildning för vuxna invandrare. I arbetet utnyttjades resultaten från projektet Delaktig i Finland.

Inom projektet skapades utbildningsmodeller som byggde på ett starkt samarbete mellan olika aktörer och som medgav ett övergripande stöd för integrationen och även omfattade grupper som står utanför arbetsmarknaden. Exempelvis skapades lokala modeller på olika håll i Finland för utbildningen för föräldrar som är hemma med sina barn. Vissa av dessa modeller används fortfarande. Utvecklingen av en nationell modell fortsätter under ESF-finansieringsperioden 2014–2020 med hjälp av de modeller som skapats inom projektet Delaktig i Finland.

I pilotprojekten utvecklades språkkunskapen vid sidan av arbetslivsfärdigheterna och resultaten ansågs positiva. Inom projektet Delaktig i Finland ordnades utbildning för invandrare som hade en grundutbildning för att hjälpa dem att få en arbetsplats inom sin egen bransch. Dessutom ordnades praktisk inläring på arbetsplatsen för invandrare som behöver särskilt stöd. Den integrationsutbildning som ordnas i form av arbetskraftsutbildning bör även i fortsättningen skraddarsys utifrån de erfarenheter som projektet gav och kontakten till arbetslivet bör bevaras.

I pilotprojekten konstaterades individuell långsiktig vägledning vara en central faktor för att utbildningen skul-

le lyckas. Vägledning och helhetsmässigt stöd har stor betydelse även för invandrare i behov av särskilt stöd. Inom pilotprojekten skapades modeller för vägledning och stöd till invandrare som behöver särskilt stöd, och de kan utnyttjas även i andra regioner och läroanstalter. Inom projektet lades också grunden för vidareutveckling av den svenskspråkiga integrationsutbildningen.

Slutsatserna från projektet stöder forskningsresultat om att en lyckad inledande fas har stor betydelse för uppbyggnaden av klientorienterade vägar framåt. I slutrekommendationerna från projektet föreslås att den inledande fasen av integrationen ska förstärkas genom att alla tjänster samlas till en helhet som genomförs i samarbete mellan arbets- och näringsbyrå och kommunen. Stödet i den inledande fasen bör också inkludera ett nära samarbete med organisationer och arbetsliv.

Inom projektet Delaktig i Finland skapades modeller för samarbetet mellan myndigheter och organisationer i den inledande fasen av integrationen. Organisationerna deltog exempelvis i integrationsutbildningen genom att ordna utbildningsmoduler på invandrarnas eget språk. De hade också en viktig roll till exempel i fråga om utbildningen för ungdomar och föräldrar som är hemma med sina barn.

Inom projektet Delaktig i Finland utvecklades utbildningens verkningsfullhet genom mer vägledning, flexibilitet, individuell anpassning och utbildning för experterna. Erfarenheterna från projektet kan utnyttjas också inom annat utvecklingsarbete.

5.7.6 Grundläggande utbildning även för invandrare som passerat läropliktsåldern

I enlighet med statens program för integrationsfrämjande tillsatte undervisnings- och kulturministeriet hösten 2013 en arbetsgrupp om skulle utreda hur invandrare som passerat läropliktsåldern kunde få bättre möjligheter att avlägga grundskolans lärokurs. Arbetsgruppens mål var att säkerställa permanenta arrangemangs- och

finansieringsmetoder senast 2015 och att utifrån erfarenheterna från projektet Delaktig i Finland och tidigare utredningar utarbeta förslag till permanenta arrangemangs- och finansieringsmetoder för hur invandrare som passerat läropliktsåldern ska avlägga grundskolans lärokurs. Arbetsgruppen skulle lägga fram förslag till åtgärder för hur tillgången till grundläggande utbildning ska garanteras, hur finansieringen av utbildningen ska utvecklas, hur invandrarnas utkomst under studietiden ska garanteras, hur undervisningens innehåll och undervisningsarrangemangen ska förbättras och hur lärarnas kompetens och tillgången till behöriga lärare ska förbättras.

Arbetsgruppen avslutade sitt arbete i slutet av september 2014. Arbetsgruppen föreslår en ny struktur i den grundläggande utbildningen för vuxna utifrån målgruppens behov. Målet är att göra det nu splittrade systemet klarare och skapa flexibla utbildningsvägar som är lätta att förstå för individen, vid behov från läs- och skrivundervisning ända till avgångsbetyg från den grundläggande utbildningen. Samtidigt skulle de största problemen med utkomsten korrigeras. Förslaget tar i beaktande att vuxna i olika åldrar har olika behov att fortsätta till vidareutbildning och senare övergå till arbetslivet. Arbetsgruppen anser att unga vuxna är en grupp vars grundläggande utbildning ända till avgångsbetyg man borde lägga särskilt vikt vid. Även för andra grupper bör man se till att det inte uppstår nya återvändsgränder i det finländska skolsystemet så att utbildningsvägen avbryts. I detta syfte borde läs- och skrivundervisningen införas som en tydlig egen modul i den grundläggande utbildningen för vuxna. Därtill föreslår arbetsgruppen att den grundläggande utbildningen för vuxna ska finansieras i sin helhet av staten. Arbetsgruppens förslag var enhälligt och är som bäst på remiss.

5.7.7 Avläggande av allmän språkexamen gör det lättare för invandraren att få arbete och medborgarskap

Möjligheten att påvisa sin språkkunskap i ett officiellt språktest är av betydelse inte bara för invandarens förutsättningar att få arbete utan också för den allmänna delaktigheten och beviljandet av medborgarskap. De allmänna språkexamina är examina som mäter den praktiska språkfärdigheten. De är avsedda för vuxna och används allmänt för arbetslivets behov. Språkfärdigheten bedöms på en tregradig nivåskala som motsvarar den allmänneuropeiska referensramen för språkfärdighet som utvecklats av Europarådet.

En förutsättning för medborgarskap enligt Finlands medborgarskapslag är att den sökande har nöjaktig förmåga att i tal och skrift använda finska eller svenska. Det vanligaste sättet att påvisa det är att avlägga språkexamins färdighetsnivå 3, vilken innebär att man kan klara av enkla arbetsuppgifter eller inleda yrkesstudier. Arbets- och näringsministeriet har förbundit sig att ordna möjlighet att delta i språkexamen på nivå 3 för invandrare som omfattas av integrationslagen eller har motsvarande status. I regel ges den här möjligheten i slutet av en invandrarutbildning på i genomsnitt 40 studieveckor. Även arbetssökande som inte deltar i invandrarutbildning kan anvisas till examen och förberedande utbildning om de bedöms ha nytta av språkexamen när de söker arbete eller studieplats eller när de vill befästa sin anställning eller studieplats.

Under de senaste åren har allt fler deltagit i examina. År 2013 avlades totalt 6 368 examina (747 fler än år 2012) och år 2012 total 5 421 (553 fler än år 2011).

TYNGDPUNKTER: SERVICEKEDJA FRÅN INLEDANDE KARTLÄGGNING TILL INTEGRATIONSUTBILDNING

- Resurserna för integrationsutbildning bör säkerställas så att utbildningsvolymen motsvarar antalet invandrare och väntetiden till utbildningen blir kortare. Dessutom bör det utredas om övergången till utbildning kan för snabbas till exempel genom att utveckla upphandlings- och vägledningsprocesserna.
- Utbildningsmöjligheterna för invandrare utanför arbetskraften har utvecklats i kommunerna under de senaste åren, men framöver bör det utarbetas en nationell modell för utbildning för invandrare utanför arbetskraften och flexibiliteten bör öka (t.ex. modeller för utbildning på deltid och övergångar mellan olika utbildningsformer).
- Integrationsutbildning i form av frivilliga studier inom det fria bildningsarbetet bör finansieras helt och hållet av staten.
- Vuxna invandrades möjligheter att avlägga grundskolans lärokurs förbättras genom att beakta de förslag som lades fram av den arbetsgrupp som tillsatts av undervisnings- och kulturministeriet.
- Arbetslivsnära tjänster främjar sysselsättning bäst, så de modeller som kombinerar integrationsutbildning och yrkesutbildning bör spridas och utvecklas även framöver.
- Statistiken och uppföljningen av åtgärderna under den inledande fasen och integrationsutbildningen förbättras för att utveckla tidtabellen, innehållet, effektiviteten och verkningfullheten.

5.8 Från utbildning till arbetsliv – invandrarernas kompetens måste tas i bruk

5.8.1 Invandrarna är sämre sysselsatta och har sämre ställning på arbetsmarknaden än den infödda befolkningen

En betydande del av invandrarna kommer till Finland med anledning av antingen studier eller arbete. De är inte i första hand arbetssökande, åtminstone inte under den inledande fasen. En stor del av invandrarna, såsom de som flyttar på grund av familjeband eller internationellt skydd, kommer emellertid utan vetskap om sin första arbetsplats, och målet med deras integrationsfrämjande tjänster är redan från början att de ska få arbete.

Invandrarernas arbetssituation förbättrades under hela 2000-talet ända tills recessionen började i slutet av 2008. Under åren 2008–2013 har 25–30 procent av utlänningarna varit arbetslösa. Enligt Statistikcentralens sysselsättningsstatistik var 28,6 procent av utlänningarna arbetslösa i slutet av 2013, medan 49,3 procent hade ett arbete.

I en undersökning som gjordes av Pellervon taloustutkimus (PTT) och Ramboll Management Consulting 2014 utredes förutsättningar och hinder för invandrarernas sysselsättning. Under hela 2000-talet har i genomsnitt 2,5 gånger fler invandrare varit arbetslösa jämfört med hela befolkningen, oavsett konjunkturläget. Sannolikheten för att en invandrare ska ha ett arbete minskar också mycket tidigt, redan vid 37 års ålder. Skillnaderna i sysselsättningsgrad mellan olika invandrargrupper är stora och tyder på att medborgarskapet och orsakerna till invandringen har stor betydelse för sysselsättningen. Också skillnaderna mellan könen är stora, och allmänt taget har fler män än kvinnor ett arbete. De som flyttat från OECD-länderna och Finlands närregioner har fått arbete snabbast. Det verkar ändå som om de skillnader som beror på medborgarskap, kön och orsaken till invandringen minskar ju längre personen har bott i landet, men för vissa grupper förblir skillnaderna stora. Det är viktigt att

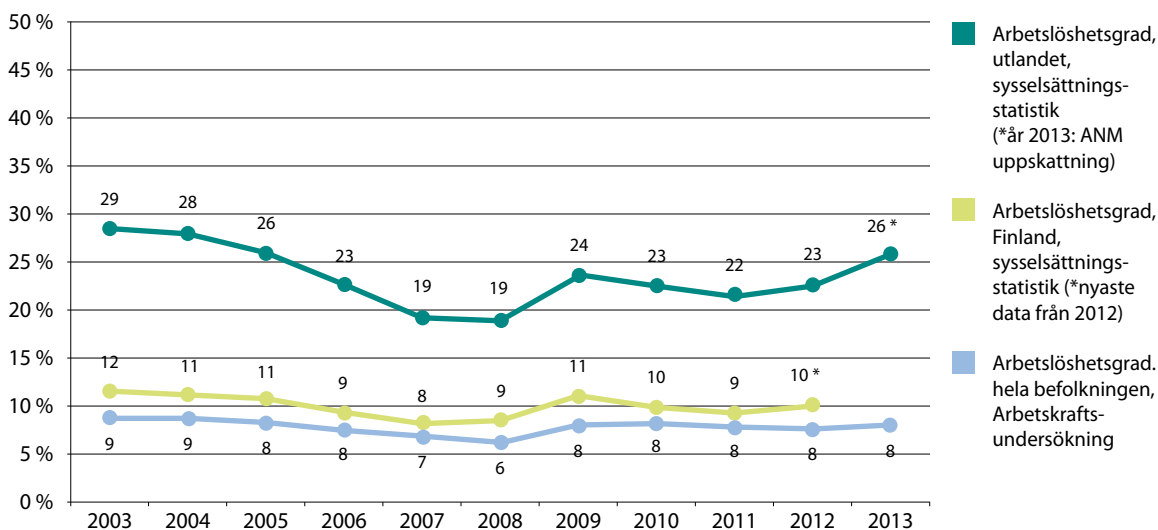
hitta metoder för att för snabba sysselsättningen för alla grupper och på så sätt förbättra invandrarnas ställning på arbetsmarknaden.

För invandrare som inte har någon studie- eller arbetsplats när de flyttar till Finland finns många hinder för snabb sysselsättning. De kan indelas i strukturella hinder, det vill säga hinder som hänför sig till det mottagande samhället, och hinder som har att göra med att personen är invandrare. Sysselsättningen påverkas av exempelvis utbudet och efterfrågan på arbetsmarknaden i det mottagande samhället, de administrativa processer som stöder sysselsättningen samt arbetsgivarens attityder. Å andra sidan saknar invandrarna ofta kunskaper, såsom språkkunskap, utbildning som behövs på arbetsmarknaden, yrkeskompetens och kunskap om hur arbetsmarknaden fungerar. Dessutom har de inga sociala nätverk som kan hjälpa dem att få en arbetsplats. I Finland, liksom i många andra länder, tillsätts en stor del

av arbetsplatserna på annat sätt än genom en formell ansökningsprocess. För personer som kommer ut på arbetsmarknaden för första gången, såsom unga eller invandrare, kan bristen på nätverk vara ett avgörande hinder för sysselsättning.

I PTT:s undersökning konstaterades det att invandrarna inte sysselsätts snabbare endast genom kortvariga integrationsåtgärder eller effektiv arbetsförmedling, utan att det behövs längre åtgärdsperioder samt individuella sysselsättningsvägar och servicekedjor vid arbets- och näringsbyrå. Dessa kedjor kunde ändå inte identifieras och utnyttjas i tillräckligt hög grad på arbets- och näringsbyråerna. För att kunna bygga upp servicehelheter för invandrare måste arbets- och näringsbyråerna få tillräckliga resurser för individuell service och vägledning, och tjänsterna måste skräddarsys. På så sätt kan man säkerställa att invandrarna styrs till ändamålsenliga tjänster som hjälper dem att få arbete. I arbets- och nä-

Figur 40. Utländska medborgares, finländska medborgares och hela befolkningens arbetslöshetsgrad under perioden 2003–2013 (Arbetslöshetsgrad enligt nationalitet 2003–2013)



Källor: FOS: Sysselsättning • FOS: Arbetskraftsundersökning • Arbets- och näringsministeriet



ringsministeriets utredningar om hur invandrare styrdes till arbets- och näringsbyråns tjänster fram till 2011 konstaterades också att invandrare relativt sällan styrs till arbetslivsnära tjänster, såsom praktik- och provperioder på arbetsplatser, eller arbete med lönestöd. Sådana åtgärder har ändå nästan lika hög verkningsgrad för invandrare som för alla klienter hos arbetskraftsservicen.

Arbetshälsoinstitutet sammanställde 2013 en översikt över invandrarnas ställning i det finländska arbetslivet utifrån ett omfattande enkätmaterial. I undersökningen hade invandrarna i regel mer positiva erfarenheter och attityder gentemot arbetslivet än hela befolkningen. För en stor del av invandrarna var arbetet en mycket viktig del av livet. Invandrarna kände klart större iver och glädje över sitt arbete än hela befolkningen. Fler än fyra av fem var nöjda med sin chefs agerande och kände sig accepterade på sin arbetsplats.

Invandrarna upplevde också nackdelar i arbetslivet. För många motsvarade arbetet inte utbildningen. I alla grupper var visstidsanställningar och ströjobb vanligare än bland hela befolkningen. Invandrarna hamnade oftare än andra löntagare utanför företagshälsovårdens tjänster. De upplevde att bristfälliga språkkunskaper, det svaga sysselsättningsläget och arbetsgivarnas attityder hade utgjort hinder för att få arbete. De som hade ett arbete hade klart högre utbildningsnivå, språkkunskaper och andra färdigheter än de som stod utanför arbetslivet.

Enligt undersökningen verkar det som om faktorer som är avgörande för framgången i arbetslivet, såsom humant kapital (utbildning, språkkunskap), socialt kapital (olika slags nätverk) och kulturellt kapital (bland annat vetskap om arbetsplatser) fördelar sig ytterst olika såväl mellan som inom olika grupper.

Sammantaget visar utredningarna att det är ytterst viktigt att förstärka invandrarnas kompetens, såväl språkkunskaperna som yrkeskompetensen, för att de ska få arbete. Det verkar ändå också som om ett hinder för

sysselsättning är bristen på nätverk och kontakter och referenser från tidigare arbetsplatser. För att ändra på situationen är det viktigt att förstärka modeller som ger invandrarna arbetslivsfärdigheter och som för samman invandrare och arbetsgivare redan innan själva anställningen. Beprövade modeller är till exempel arbetsträning och mentorskap.

5.8.2 Effektivare invandrarservice på arbets- och näringsbyråerna – inklusive stöd för företagande

När arbets- och näringsbyråns tjänster för invandrare – såväl nya som de som bott längre i Finland – utvecklas under de närmaste åren ligger fokus på att främja sysselsättning och förbättra resultaten av serviceprocessen. Det innebär bland annat att invandarperspektivet ska beaktas allt mer när möjligheterna att uträtta ärenden vid arbets- och näringsbyråerna utvecklas, att samarbetet med arbetsgivare och företag ska förstärkas, att invandrarutbildningen ska ha en starkare koppling till arbetslivet och att den systematiska identifieringen av invandrarnas kompetens ska utvecklas. Framför allt i kommunerna i huvudstadsregionen utgör det ökande antalet utländska arbetssökande och den höga arbetslösheten bland dessa en utmaning för den offentliga arbetsförmedlingen och de integrationsfrämjande tjänsterna.

I enlighet med riktlinjerna i integrationslagen och statens program för integrationsfrämjande har arbets- och näringsbyråerna lyckats bra med att säkerställa tillgången till service i den inledande fasen och inledandet av serviceprocessen: inledande kartläggning, kartläggning av språkkunskapen, styrning till integrationsutbildning. Verkställandet av den nationella reformen av arbets- och näringsbyråerna 2013 har ändå haft stor inverkan på arbets- och näringsbyråernas service för invandrarklienter. Övergången till en servicemodell med tre servicelinjer gör det möjligt att framöver utvidga servicemöjligheterna för invandrarna och anpassa servicen enligt klientens situation. I början har reformen ändå försvårat ett systematiskt och resultatrikt klientarbete. För att situationen

ska förbättras har invandrarna tagits i beaktande i de nya klientriktlinjerna från 2013.

Andelen företagare är allmän taget lika stor bland invandrarna som bland den så kallade majoritetsbefolkningen, men det är stora skillnader mellan olika nationaliteter. År 2012 hade en femtedel av företagarna kommit från Estland och nästan en fjärdedel från andra EU-länder. En dryg femtedel av företagarna hade kommit från Asien (främst Thailand och Vietnam), 14 procent från Ryssland och 8 procent från Turkiet. Enligt Statistikcentralens sysselsättningsstatistik hade antalet företagare med ett främmande språk som modersmål mer än trefaldigats på 2000-talet. Bland de kvinnliga företagarna var ökningen snabbare än bland männen, för antalet kvinnliga företagare med utländsk bakgrund hade nästan fyrfaldigats. Invandrarnas företag är ofta små. Enligt Statistikcentralen fanns det 2012 cirka 11 200 invandrarföretagare och 6 321 företagardrivna företag med utländsk bakgrund. Antalet företag ökade med nästan 500 från föregående år och de sysselsatte 8 650 personer och hade en omsättning på omkring en miljard euro.

För att utveckla invandrar servicen har följande åtgärder vidtagits och vidtas:

- I de klientriktlinjer för arbets- och näringstjänsterna som utarbetades för arbets- och näringsbyråerna 2013 fastställdes principerna för hur den inledande kartläggningen för invandrare ska ordnas vid arbets- och näringsbyrån och kriterier för hur invandrarna ska styras till den servicelinje som motsvarar deras servicebehov, med målet att säkerställa en individuell och enhetlig servicekedja.

- Ett utbildningsprogram med flerformsstudier har tagits fram för att utveckla yrkeskompetensen hos experterna på arbets- och näringsbyrån. Framöver kommer arbetet på kompetenscentret för integration av invandrare att betona utveckling av kompetensen hos integrationsexperter i hela landet.

- För att få arbete behöver en invandrarklient ofta mer personlig rådgivning, vägledning, hjälp med arbetssökandet och skräddarsydda tjänster än genomsnittsklienten. Vid sidan av den individuella servicen är det ändå ytterst viktigt att också invandrarklienterna kan utnyttja telefontjänster och framför allt nättjänster i betydligt högre grad än för närvarande. Arbets- och näringsstjänsternas nättjänst måste i snabb takt utvidgas med fler språkalternativ under de närmaste åren.

- Invandrarklienternas arbetssökande och sysselsättning stöds genom att utveckla samarbetet med företag och arbetsgivare. Samtidigt får arbetsgivarna hjälp i sina rekryteringsbehov när de informeras om invandrarklienternas kompetens och arbets- och näringsbyråns metoder för att hjälpa invandrare att få arbete. I likhet med intentionsavtalet för huvudstadsregionen behövs ett nära samarbete mellan olika aktörer för att skräddarsy arbets- och näringsstjänsterna så att de främjar invandrarnas sysselsättning.

- För identifieringen av utländska examina, behörigheter och inhämtad kunskap behövs nya processer och arbetsmodeller till stöd för arbets- och näringsbyråns service. Inom ramarna för intentionsavtalet för huvudstadsregionen pågår ett projekt där målet uttryckligen är att utveckla arbets- och näringsbyråns serviceprocesser så att invandrarnas kompetens kan utnyttjas i så hög grad som möjligt. När modellen blir etablerad hjälper den invandrare att få arbete och är en viktig utgångspunkt för utvecklingen av arbetslivsorienterad service.

- För att säkerställa att integrationsplanerna och klientprocesserna är verkningsfulla utvecklas uppföljningen av integrationsplanerna inom arbets- och näringsbyråns klientarbete.

- Företagande bland invandrare stöds genom att utveckla servicerådgivning för nya företagare och andra metoder för att svara på informationsbehovet hos invandrare som planerar att starta ett företag.

- Behovet av arbetslivsorienterad specialservice för invandrare utreds.

5.8.3 Identifieringen och erkännandet av kompetens och examina har utvecklats – arbetet fortsätter

Inom yrkesinriktad grundutbildning och påbyggnadsutbildning som avläggs som fristående examen ska man enligt bestämmelserna alltid beakta och tillgodoräkna tidigare utbildning och arbetserfarenhet. Därför passar den förberedande utbildningen inför en fristående examen särskilt bra för personer som redan har avlagt en examen. Vid undervisnings- och kulturministeriet bereds en ändring av lagstiftningen, enligt vilken personer som redan har avlagt en examen i Finland eller utomlands hänvisas till utbildning som avläggs som en fristående examen.

I samband med utvecklingen av yrkesutbildningens examenssystem har yrkesexamina gjorts allt mer kompetens- och arbetslivsinriktade och examensdelarna utgår allt mer från arbets- och verksamhetshelheter i arbetslivet. Klart fastställda kompetens- och yrkeskompetensmål för examensdelarna utgör utgångspunkten för identifiering och erkännande av kunskap. I samband med utvecklingen av examenssystemet införs dessutom ECVET-systemet (ett europeiskt överföringssystem för studieprestationer inom yrkesutbildningen) och inom den grundläggande yrkesutbildningen ersätts de tidsbaserade studieveckorna av kompetenspoäng som beskriver kunskapens omfattning. Alla de här åtgärderna främjar identifieringen och erkännandet av tidigare inhämtad kunskap också för invandrarna. Regeringens proposition om utveckling av yrkesutbildningens examenssystem (RP 12/2014) har överlämnats till riksdagen i mars 2014. Avsikten är att de förnyade författningarna och bestämmelserna ska träda i kraft hösten 2015.

Undervisnings- och kulturministeriet gör under åren 2013–2015 en utredning om erkännande av utländska examina och behörigheter och identifiering av inhämtad kompetens inom branscher som har behov av arbetskraft. Utredningen ingår i det intentionsavtal som har ingåtts av staten, städerna i huvudstadsregionen, huvudstadsregionens företagargrupper och Helsingforsregionens handelskammare för att förbättra och effektivisera integrationen och sysselsättningen av invandrare. Dessutom har undervisnings- och kulturministeriets och social- och hälsovårdsministeriets gemensamma arbetsgrupp gett förslag om språkkunskaperna hos hälsovårdspersonal som fått sin utbildning utanför EU/ETA-området, om kompletterande utbildning i språk och andra kunskaper samt om utbildning och förhör i samband med erkännande av utländsk utbildning.

Undervisnings- och kulturministeriet har sedan 2009 understött utbildning av undervisnings-, handlednings- och rådgivningspersonal med invandrarbakgrund som arbetar inom småbarnsfostran, grundläggande utbildning, gymnasieutbildning och yrkesinriktad grund- och påbyggnadsutbildning samt motsvarande personal som arbetar med utbildning av invandrare med Specima-specialbidrag. Målet med utbildningen är att öka deltagarnas kompetens och beredskap att svara på behoven hos studerande med invandrarbakgrund och förstärka de kunskaper i finska eller svenska som dessa behöver i arbetet. Yrkehögskolor och universitet som ordnar lärarutbildning har kunnat och kan ansöka om specialunderstöd. Cirka tio projekt har startats varje år, och cirka 900 personer har deltagit i utbildningarna från 2009 till 2013. År 2014 inledde cirka 200 studerande utbildningen. En del av Specima-projekten är inriktade på studiehandledning. De verkställer den åtgärd i statens program för integrationsfrämjande som gäller beaktande av specialfrågor gällande invandrarungdomar vid utvecklingen av utbildningen av studiehandledare.

5.8.4 Ökad mångfald i arbetslivet en del av utvecklingen av arbetslivets kvalitet

Mångfalden i arbetslivet bör beaktas också som en del av arbetslivets kvalitet och utvecklingen av den. Invandrare bör ges tillräcklig information om arbetslivet och om

sina skyldigheter och rättigheter. Deras resurser, såsom språkkunskaperna och kulturkännedomen, är en resurs också för arbetsgivaren.

Utvecklingen av arbetslivet innefattar också en kontinuerlig utveckling av arbetstagarens kunskaper, och för invandrarnas del kan det innebära förbättring av språkkunskaperna. Arbetsgivarna bör därför uppmuntras att ge invandrare möjlighet till studier i finska eller svenska under anställningen och att rekrytera och utnyttja invandrare som talar exempelvis engelska som arbetsspråk i lämpliga arbetsuppgifter.

För att främja mångfalden i arbetslivet har god praxis utvecklats inom organisationer och exempelvis inom EU-finansierade projekt. Också kommunerna har utvecklat sin personalpolitik i syfte att rekrytera invandrare i relation till deras andel av befolkningen och utvecklat arbetsplatsernas kunskap om mångfald. Genom att rekrytera invandrare för serviceuppgifter har arbets- och näringsförvaltningen och andra myndigheter fått möjlighet att erbjuda invandrare service på deras eget språk. Med hjälp av EU-finansiering har modeller för frivilliga mångfaldsavtal för arbetsorganisationer utvecklats och testats, ett forskningsprojekt om diskriminering i arbetslivet och vid rekrytering har genomförts och arbetsgivare och arbetstagare har informerats om förbudet mot diskriminering.

5.8.5 Utländska studerande mer flexibelt och effektivt in i det finländska arbetslivet

Enligt statens program för integrationsfrämjande ska högskolorna främja att studierna för internationella studerande löper smidigt samt deras sysselsättning. Detta skall ske genom att beakta olika språkliga och kulturella bakgrunders inverkan när högskolorna ordnar utbildning och behövliga stödtjänster samt genom att utveckla välfungerande rutiner för erkännande av examina som avlagts utomlands och kompetens som förvärvats på annat håll och för komplettering.

Antalet utländska examensstuderande följs upp i avtalsförhandlingarna mellan undervisnings- och kulturministeriet och högskolorna och i den respons som ges de år inga förhandlingar förs. I den finansieringsmodell för universiteten som tas i bruk 2013 påverkas finansieringen av både examina avlagda av utländska studerande och andelen utländsk undervisnings- och forskningspersonal. Undervisnings- och kulturministeriet följer med internationaliseringen på ett mångsidigt sätt med hjälp av ett omfattande indikatorpaket. Uppföljningen omfattar till exempel studentutbyte, undervisning på främmande språk, utländsk personal, utländska studerandes sysselsättning och andelen studerande med invandrabakgrund av alla högskolestuderande. En del av uppföljningsobjekten är nya, och därför har avtal ingåtts med Statistikcentralen om leverans av nytt material.

I undervisnings- och kulturministeriets internationaliseringsstrategi finns mål för antalet utländska examensstuderande (20 000) och andelen utlänningar i universitetens forskarskolor (20 procent). Antalet utländska examensstuderande följs upp i avtalsförhandlingarna mellan undervisnings- och kulturministeriet och högskolorna och i den respons som ges de år inga förhandlingar förs. Målen har nåtts relativt bra: år 2013 fanns det nästan 20 000 utländska studerande vid yrkeshögskolorna och universiteten, medan andelen utländska doktorander var över 16 procent.

Examina avlagda av utländska studerande ingår i yrkeshögskolornas finansieringsmodell från och med 2014. I universitetens finansieringsmodell beaktas utöver examina avlagda av utländska studerande även doktorsexamina avlagda av utlänningar samt utländsk undervisnings- och forskningspersonal sedan 2013.

Sedan 2010 har yrkeshögskolorna kunnat ordna avgiftsfri förberedande utbildning för invandrare inför yrkeshögskolestudier. Under 2010–2013 har utbildningen årligen ordnats vid ungefär fem yrkeshögskolor och antalet del-



tagare har varit omkring 100–130 per år. De studiepoäng som avlagts av invandrare inom den förberedande utbildningen ingår också i yrkeshögskolornas finansieringsmodell från och med 2014. I enlighet med målen i statens program för integrationsfrämjande har utbildning som förbereder för yrkeshögskolestudier inkluderats i förutsättningarna för studiestödet hösten 2014.

Högskolornas åtgärder för att erbjuda en smidig studiegång för internationella studerande och främja deras sysselsättning har följts upp bland annat via rapporteringen om högskoleutbildningens internationaliseringsstrategi 2009–2015, ett uppföljningsseminarium och enkäter. Informationen från dessa har utnyttjats bland

annat i universitetens och undervisnings- och kulturministeriets resultatavtalsförhandlingar i maj 2012 och i yrkeshögskolornas förhandlingar i september–oktober 2012.

Enligt uppföljningen har alla högskolor sett över tillgången till stödtjänster samt deras placering och innehåll. Integrationen i arbetslivet har främjats till exempel via ESF-projekt och HERA-projektet i huvudstadsregionen. Efterfrågan på stödtjänster är fortfarande stor och tjänsterna måste utvecklas också framöver. Framför allt språkutbildningen för internationella studerande kräver vidare åtgärder.

TYNGDPUNKTER: INVANDRARNAS UT I ARBETSLIVET

- Det säkerställs att arbets- och näringsbyråns tjänster, även stödet för företagande, är lämpliga för invandrare. För invandrare planeras vid behov flexibla längre servicekedjor, åtgärdsperioder och individuella sysselsättningsvägar än för den infödda befolkningen.
- Invandrarnas tillgång till arbetslivsnära tjänster, såsom arbetsprövning, arbetspraktik och arbete med lönestöd, effektiviseras, eftersom dessa har visats sig vara utmärkta metoder för att få arbete. Behovet av arbetslivsorienterad specialservice för invandrare utreds.
- För att försnabba övergången till arbetslivet för personer med en utländsk examen effektiviseras identifieringen, erkännandet och kompletterandet av invandrarnas kompetens. Dessutom utvecklas högskolornas möjlighet att ordna kompletterande utbildning för lärarbehörighet och annan utbildning och förhör till stöd för erkännandet av utländska utbildningar och examina inom andra yrkesgrupper samt förberedande utbildning för dessa, särskilt språkutbildning.
- De data som registreras i arbets- och näringsbyråns klientdatasystem (URA) om utbildning utanför EU/ETA-området förtydligas och systematiseras. Det gäller också relevanta klientdatasystem inom social- och hälsovårdsväsendet.
- Arbetslivets kvalitet och mångfaldsledning utvecklas i samarbete med arbetsgivarna. Invandrarna erbjuds mer information om arbetslivet och sina rättigheter och skyldigheter. Det utvecklas modeller som möjliggör studier i finska eller svenska under anställningen och främjar rekryteringen av invandrare som talar exempelvis engelska som arbetsspråk till lämpliga arbetsuppgifter.
- Invandrarnas sysselsättning följs upp även på längre sikt, för tiden i landet har stor inverkan på sysselsättningen.

5.9 Kommunen bär det allmänna ansvaret för integrationsfrämjandet på lokal nivå

En viktig grund för integrationen är att invandraren blir en kommuninvånare. Integrationslagen utgår från att de integrationsfrämjande åtgärderna och tjänsterna ordnas som en del av den kommunala basservicen och arbets- och näringsförvaltningens service. Vid behov ordnas dessutom specialservice för att stödja integrationen. Enligt integrationslagen är kommunen också allmänt ansvarig och samordningsansvarig för utvecklandet av invandrarernas integration samt för planeringen och uppföljningen av integrationen på lokal nivå.

Det är viktigt att den kommunala basservicen lämpar sig även för invandrare och att invandrarerna behandlas likvärdigt, vid behov genom specialservice. Kommunens personal bör vara utbildad och insatt i invandrarfrågor, så att den inom basservicen kan identifiera invandrarernas servicebehov och vid behov hänvisa dem till annan service eller specialservice. Vid behov inriktas åtgärder framför allt på sektorer där riskerna för ojämlikhet och utslagning hopar sig.

Vid sidan av att erbjuda service har kommunen en viktig roll när det gäller att stödja jämlikhet och likabehandling på lokal nivå och främja en positiv växelverkan och ett positivt attitydklimat mellan olika befolkningsgrupper. Utvecklingen av boendet och förorterna är av största vikt för en integration som bygger på delaktighet och gemenskap. Ett ojämlikt samhälle kan drabba invandrarerna särskilt kraftigt och i värsta fall leda till utslagning och utanförskap. För att nå en jämlik vardag är det viktigt att satsa på en trygg uppväxt för invandrarbarn och invandrarungdomar, liksom att arbeta för nolltolerans mot rasism och diskriminering. En diversifierad stads- och servicestruktur och välorganiserade dialogstrukturer stöder invandrarernas integration i kommunerna.

Vid integrationen av invandrarfamiljer är det viktigt att stödja en fungerande interaktion för hela familjen. Det är viktigt att stödja invandrarföräldrarna i deras roll som

barnets primära fostrare, samtidigt som de ges information och rådgivning om servicen för familjer och om den lagstiftning och praxis som gäller familjer i det finländska samhället. Rådgivningsbyrån och småbarnsfostran hör till de viktigaste tjänsterna för småbarnsfamiljer, medan den grundläggande utbildningen och elevvården samt kultur- och idrottstjänsterna är viktiga för familjer med barn i läropliktålder

5.9.1 Regionala skillnader i serviceutbudet

Kommunerna har mycket olika befolkningsstruktur och vissa kommuner har arbetat med invandring och integration redan i många år, medan andra kommuner först under de senaste åren har tagit emot invandrare eller fått fler invandrare än tidigare. Eftersom invandringen varierar från region till region och är koncentrerad till södra Finland och de största stadsregionerna finns det regionala och lokala skillnader i tillgången till service och servicenivån. I arbets- och näringsministeriets serviceenkäter till kommunerna och arbets- och näringsbyråerna 2012 kartlades tjänstemännens syn på hur omfattande den integrationsfrämjande och övriga servicen är och hur väl den motsvarar invandrarernas behov. I serviceenkäten för kommunerna (2012) bedömde de stora kommunerna att deras tjänster för invandrare motsvarar invandrarernas behov sämre än de små kommunerna. På grund av den stora spridningen bland enkätdeltagarna är resultaten dock endast riktgivande.

5.9.2 Man bör satsa på sektorsövergripande samarbete

Enligt integrationslagen ska kommunerna utveckla integrationen som ett sektorsövergripande samarbete, och i många kommuner finns det redan nu sektorsövergripande samarbetsgrupper för invandrarfrågor. Samarbetet på lokal nivå bör ändå utökas så att de viktigaste sektorerna deltar i utvecklingen av integrationen, det vill säga undervisnings-, social- och hälsovårds-, kultur-, idrotts- och ungdomsväsendet samt de myndigheter som ansvarar för boende och planläggning. Därtill ska arbets- och näringsbyrån, polisen och andra relevanta

aktörer, såsom olika organisationer, tas med i samarbetet. Ett fungerande samarbete mellan kommunen och lokala organisationer skapar förutsättningar för servicehelheter enligt invandrarnas individuella behov.

5.9.3 De kommunala integrationsprogrammets verkningsfullhet

Enligt integrationslagen ska kommunen eller flera kommuner tillsammans göra upp ett program för integrationsfrämjande för att främja integrationen och stärka det sektorsövergripande samarbetet. Kommunens integrationsprogram är ett centralt redskap för det lokala integrationsfrämjande arbetet. Vid reformen av integrationslagen var utgångspunkten att göra integrationsprogrammet mer verkningsfullt och uppföljningen av det genom att koppla integrationsprogrammet till kommunens ekonomiuppföljning och övriga strategiska planering. För att de olika sektorerna ska förbinda sig vid programmet ska det godkännas i kommunfullmäktige och ses över minst vart fjärde år. För att förbättra programmens kvalitet, regionala jämförbarhet och verkningar innehåller lagen dessutom en förteckning över vad kommunens program för integrationsfrämjande kan innehålla.

Tyngdpunkterna i statens program för integrationsfrämjande fungerar också som stöd för de kommunala integrationsprogrammen. Enligt statens program för integrationsfrämjande uppmanas kommunerna till exempel att i sina integrationsprogram inkludera en plan för främjande av goda etniska relationer samt för organisering av dialogen mellan invandrare, organisationer och myndigheter.

Enligt integrationslagen är uppgörandet av ett integrationsprogram en förutsättning för att kommunerna ska få ersättning ur statens medel. Enligt integrationslagen ska NTM-centralerna årligen lämna uppgifter till arbets- och näringsministeriet om programmen för integrationsfrämjande inom sitt område och genomförandet av dem. Sedan integrationslagen trädde i kraft

har NTM-centralerna hjälpt kommunerna i sin region att göra upp och uppdatera sina integrationsprogram så att de motsvarar lagen.

Kommunerna har gjort upp integrationsprogram i varierande grad, och både programmets innehåll och själva arbetsprocessen varierar. Det finns ingen heltäckande information om programmets verkningsfullhet, och uppföljningen och bedömningen av effekterna bör utvecklas.

5.9.4 Kommunallagen ändras för att utveckla kommunens strategiska ledning

I regeringens proposition till ny kommunallag föreslås en ny bestämmelse om kommunstrategin, i vilken fullmäktige ska definiera de strategiska långsiktiga mål som genomsyrar all kommunens verksamhet. Kommunstrategin ska vara fullmäktiges viktigaste redskap i den långsiktiga styrningen av kommunens verksamhet och ekonomi. Genom bestämmelsen stärks det strategiska ledarskapet i kommunen som helhet samt effektiviserar ledningen av kommunens beslutsfattande, planering och utveckling. Vidare är det med hjälp av strategin möjligt att förmå kommunens olika organ och sektorer att arbeta mot samma mål.

Avsikten är att i bestämmelsen om kommunstrategin samla alla ålägganden om strategisk planering i kommunen till en samordnad helhet. Hittills har kommunerna gjort upp flera olika strategier, till exempel servicestrategier, näringslivsstrategier, personalstrategier, sektorsstrategier och i vissa kommuner även invandringsstrategier. I fortsättningen ska kommunerna endast ha en kommunstrategi, i vilken också frågor som gäller invandring och integration ska beaktas.

TYNGDPUNKTER: KOMMUNAL SERVICE

- Identifieringen av invandrarnas specialbehov och säkerställs inom den kommunala basservicen och man försäkras sig om att servicen lämpar sig för invandrarna, vid behov genom specialåtgärder
 - kompetenscentret för integration av invandrare stöder utvecklingen av kommunens kompetens inom olika servicesektorer
- Det sektorsövergripande samarbetet i kommunen ska intensifieras för att effektivisera integrationen och för att främja goda etniska relationer och skapa mer dialog.
- För att förbättra de kommunala integrationsprogrammets verkan och regionala jämförbarhet ska programmets innehåll och utarbetandet av dem vidareutvecklas, liksom också uppföljningen och bedömningsredskapen.

5.10 Invandrarna inom social- och hälsovården

5.10.1 För att kunna utveckla servicen behövs information om invandrarnas välfärd och hälsa

Också bastjänsterna särskilt inom social- och hälsovården och utbildningen stöder integrationen, och invandrarna bör erbjudas dessa enligt sina behov. Vid behov kan tjänster och åtgärder dessutom särskilt inriktas på grupper som behöver stöd, om personens eller gruppens särskilda servicebehov eller risk för utslagning så kräver. Till exempel tortyroffer kan vara en grupp som behöver särskilda stödtjänster.

Det har funnits knapphändigt med information om invandrarnas hälsa och välfärd, och därför har kunskapen om invandrarnas specialbehov i fråga om social- och hälsovård varit otillräcklig. År 2012 och 2014 färdigställdes två betydande undersökningar om invandrarnas hälsa

och välfärd och Statens revisionsverks rapport om integrationsfrämjande inom social- och hälsovården. Utgående från dessa bedöms behovet av att utveckla tjänsterna och klientstyrningen inom social- och hälsovården samt stödet till personalen och personalens kunskap.

Maamu-undersökningen

Institutet för hälsa och välfärd publicerade 2012 den hittills största undersökningen om invandrarnas hälsa och välfärd (den så kallade Maamu-undersökningen). Resultaten visar på skillnader mellan olika invandrargrupper enligt nationalitet (målgruppen för undersökningen var personer med rysk, somalisk och kurdisk bakgrund). Inom grupperna finns skillnader också mellan kvinnor och män. Enligt undersökningen är kvinnor med kurdisk och somalisk bakgrund särskilt sårbara. Forskarna vid Institutet för hälsa och välfärd poängterar särskilt behovet av att i snabb takt utveckla mentalvårdstjänster för invandrare, eftersom det nuvarande servicesystemet bara når en del av dem som är i behov av tjänsterna. Också familjeplaneringsrådgivningen för personer med invandrarbakgrund bör effektiviseras och arbetet mot omskärelse av kvinnor fortsätta. Det behövs kunskap i hälsofostran, hälsofrämjande åtgärder och rehabilitering för att förebygga övervikt och begränsningar i funktionsförmågan samt för att rätta till dåliga motionsvanor och ett eventuellt bristande näringsintag.

I samband med undersökningen utvecklades ett permanent system för uppföljning av invandrarnas hälsa och välfärd. I fortsättningen ska invandrarnas hälsa och välfärd följas upp inom den regionala hälso- och välfärdsundersökningen (ATH). Därtill publicerade Institutet för hälsa och välfärd 2014 en undersökning om invandrarungdomars hälsa och välfärd (EtnoKids, behandlas nedan i avsnitt 16).

Statens revisionsverks rapport om integrationsfrämjande inom social- och hälsovården

I Statens revisionsverks rapport om integrationsfrämjande inom social- och hälsovården från 2014 granskades

integrationsfrämjandet i fråga om tjänster och styrning inom social- och hälsovården. Granskningen visade att invandrarnas specialbehov beaktas berömvärt i program och strategier för integrationsfrämjande och social- och hälsovårdstjänster. Däremot beaktas invandrarnas specialbehov i varierande grad i kommunerna och vid olika enheter för social- och hälsovård. Utifrån granskningen verkar basservicen inte i tillräckligt hög grad motsvara invandrarnas behov av vård vid problem med den mentala hälsan. Personalens kunskaper bör också utvecklas, särskilt i områden med få invandrare. Det finns dessutom ett stort behov av anvisningar om användning av tolk inom social- och hälsovården.

Enligt rapporten är styrningen till social- och hälsovårdstjänster i integrationsfrågor inte tillräcklig och ansvars- och rollfördelningen mellan social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet, regionförvaltningsverken och NTM-centralerna oklar i frågan om detta. Dessutom önskar kommunerna mer samlade anvisningar och aktuell information från social- och hälsovårdsministeriet och regionförvaltningsverken om invandrarnas hälsa och välfärd.

5.10.2 Viktigt att invandrarklienter får vägledning och rådgivning inom social- och hälsovården

Målet med social- och hälsovården är att främja och upprätthålla befolkningens välfärd och hälsa genom att säkerställa att klienter och patienter har rätt till god social- och hälsovård. För att klienten eller patienten ska få service förutsätts ofta att han eller hon själv är aktiv och söker sig till servicen. Det är av största vikt att se till att invandrare har jämlik tillgång till social- och hälsovård och att de vid behov styrs till specialservice.

Det rådande splittrade vårdsystemet med många nivåer försvårar situationen för invandrarna. För en invandrare med svaga språkkunskaper är det också svårt att hitta rätt i servicesystemet och fylla i blanketter. Vid utvecklingen av tjänsterna för invandrare kunde man förbättra vägledningen och rådgivningen på deras eget språk

och utnyttja positiv särbehandling. Särbehandling av invandrare kunde till exempel vara att de får längre mottagningstid, tolkning till sitt eget språk eller andra stödåtgärder. Den bästa lösningen måste vanligen hittas separat för varje kommun, eftersom den beror på antalet invandrare i kommunen och kommunens befintliga servicenätverk.

På senare tid har lagstiftningen förbättrats så att klientorienteringen och klientens och patientens rätt till individuell bedömning av servicebehovet nämns tydligt i lagen. Under de senaste åren har klientens och patientens ställning förbättrats i hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010), som trädde i kraft 2011, och i lagen om stödande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre (980/2012), som trädde i kraft i juli 2013.

5.10.3 Social- och hälsovårdspersonalens kompetens utvecklas

Utgångspunkten för ett gott klient- och patientarbete är att den anställda kan bemöta kunden. När det gäller klienter med invandrabakgrund är det viktigt att känna till klientens kulturella bakgrund och bemöta klienten öppet och likvärdigt. Särskilt i de stora städerna finns det allt fler utbildade social- och hälsovårdsanställda med invandrabakgrund, vilket är positivt med tanke på utvecklingen av personalens kompetens och bemötandet av klienterna.

Det finns situationer där det krävs specialkunskaper vid bemötandet av en invandrarklient. I frågor som gäller våld och omskärelse måste personalen ha kännedom om anvisningarna och våga ta upp dem till diskussion trots att det är svåra och känsliga frågor. Specialkunskaper krävs också för att bemöta och känna igen tortyrrelaterade trauman. Grundutbildningen i social- och hälsovård ger beredskap att arbeta med invandrare. De anställda upplever ändå att det inte finns tillräckligt med fortbildning i invandrarfrågor och att det är svårt att delta i kurser på grund av resursbrist. I fortsättningen

kommer Kompetenscentret för integration av invandrare att erbjuda information och arbetsredskap som är till konkret nytta för dem som arbetar med invandrare. Kompetenscentret stöder också utvecklingen av social- och hälsovårdspersonalens kunskaper om invandring. Regeringen bereder som bäst ett förslag till lag om ordnandet av social- och hälsovården, som ska träda i kraft 2015. I lagutkastet ingår en bestämmelse enligt vilken social- och hälsovårdsområden med ansvar för att ordna social- och hälsovård för sin del också ska förutse och utveckla personalens utbildning och kompetens. Det förutsätter ett närmare regionalt samarbete med universitet och yrkeshögskolor vid planeringen av utbildningen och utvecklingen av dess innehåll.

5.10.4 I början är en del av invandrarna oftare beroende av socialskyddsförmåner än den infödda befolkningen – på längre sikt utjämnas skillnaden

I ett arbetspapper från Folkpensionsanstalten granskas invandrarnas användning av social trygghet under 2011. Det har inte tidigare gjorts någon omfattande finländsk utredning om detta. I fråga om användningen av social trygghet finns skillnader mellan olika invandrargrupper, vilket återspeglar orsakerna till invandringen. De som har flyttat från flyktingländer har en sämre ställning på arbetsmarknaden och använder mest social trygghet. De som kommer från ett flyktingland men har varit i Finland längre använder ändå klart mindre social trygghet än personer som nyligen har kommit till landet. Invandrarnas användning av förmåner minskar å andra sidan av att de får få pensioner. När ålderspensionerna inkluderas i granskningen blir situationen omvänd och den infödda befolkningen får i genomsnitt 1 840 euro mer i förmåner än invandrarna.

Skillnaden jämfört med den infödda befolkningen uppstår särskilt i användningen av grundtrygghetsförmåner, framför allt arbetsmarknadsstöd och allmän bostadsbidrag. Också i frågan om förmåner till barnfamiljer var invandrarna en aning överrepresenterade. Å andra sidan fick invandrarna relativt sett mindre studiestöd och in-

vald pension samt inkomstrelaterade former av förmåner. Invandrarnas åldersstruktur är kraftigt fokuserad på personer i arbetsför ålder, varför de får familjeförmåner oftare än den infödda befolkningen, men till exempel ålderspensioner mer sällan. Från OECD-länderna flyttar man oftare på grund av arbete, och den här gruppen använder sociala förmåner ungefär lika mycket som den infödda befolkningen.

TYNGDPUNKTER: INVANDRARNAS INOM SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDEN

- Kommunerna uppmanas att se till att invandrarnas servicebehov beaktas i kommunala strategier och vid ordnandet av service samt att utnyttja de undersökningar och rapporter om invandrarnas välfärd och hälsa och om integration som färdigställt inom social- och hälsovården.
- Det säkerställs att de lagenliga rättigheterna till vård- och serviceplaner även lämpar sig för invandrarnas behov.
- För invandrarna utarbetas mer material på deras eget språk och de erbjuds individuell vägledning på sitt eget språk.
- Personalens kompetens att identifiera och bemöta invandrarklienters specialbehov stöds och utvecklas.
- Mentalvårdstjänsterna framför allt för flyktingar och andra som får internationellt skydd utvecklas.

5.11 Viktigt att barn och unga med invandrabakgrund får stöd för integrationen

Barn och unga med invandrabakgrund skapar grunden för ett etniskt sett jämlikt samhälle – därför är deras utbildning, hälsa och välfärd viktiga, liksom att familjernas behov tillgodoses. Finlands invandrabefolkning är ung. Bland invandrarna är barn, ungdomar och vuxna i arbetsför ålder överrepresenterade när situationen jämförs med hela befolkningens åldersstruktur. Ungefär en femtedel av befolkningen med ett främmande språk som modersmål är barn.

Barn och ungdomar med invandrabakgrund är inte en enhetlig grupp: de har många slags socioekonomisk bakgrund, de talar ett eller flera språk, de är födda i Finland eller har flyttat hit i olika ålder och deras föräldrar betonar olika slags värderingar och attityder i uppföstran. Först nyligen har det tagits fram forskningsdata om invandrarungdomarnas utbildning, välfärd och hälsa som kan jämföras med motsvarande data om majoritetsbefolkningen. Det finns veterligen just inga jämförelsestudier om barn.

Ungdomar med invandrabakgrund får kämpa för sitt välbefinnande och de utsätts för mobbning oftare än andra unga. Även om de värdesätter utbildning och har stark motivation för sin skolgång är deras skolframgång i genomsnitt sämre än majoritetsbefolkningens. I fråga om gymnasiestudier är invandrarungdomarna fortfarande underrepresenterade. Invandrarunga deltar allmänt taget mindre i frivilligverksamhet än unga i majoritetsbefolkningen. Inom specialundervisning och verkstadsverksamhet för unga är invandrarungdomarna överrepresenterade jämfört med andra.

I statens program för integrationsfrämjande är ett mål att invandrarungdomars möjligheter att integrera sig i det finländska samhället ska förbättras så att de har en likvärdig möjlighet med majoritetsbefolkningen till självbestämmande och aktivt medborgarskap.

Det här avsnittet handlar om hur de så kallade normal-tjänsterna inom småbarnsfostran, skolsystemet och social- och hälsovården stöder integrationen och välbefinnandet hos barn och ungdomar med invandrabakgrund, vilka specialtjänster det finns och hur tjänsterna bör vidareutvecklas.

5.11.1 Barn med invandrabakgrund delaktiga i småbarnsfostran

Vid främjandet av integrationen av barn och ungdomar med invandrabakgrund strävar man efter att stödja ett kontinuum från småbarnsfostran till högre utbildning och yrkesval. Det uppskattas att cirka 6 procent av barnen inom den kommunala dagvården har invandrabakgrund och att cirka 90 procent av alla barn med ett främmande språk som modersmål deltog i förskoleundervisningen 2011, medan nästan alla barn i majoritetsbefolkningen deltog. De regionala skillnaderna i fråga om deltagande var stora.

Barn som talar andra språk hemma har nytta av högklassig småbarnsfostran och förskoleundervisning där utvecklingen av språkkunskaperna beaktas och stöds (både hemspråket och finska eller svenska). Småbarnsfostran och förskoleundervisningen jämnar ut beredskapen att lära sig språk och andra färdigheter vid övergången till grundskolan. Inom småbarnsfostran kan personalen stödja och vägleda också barnens föräldrar i frågor som gäller fostran, barnets utveckling och stöd för barnets språkutveckling.

I enlighet med statsminister Katainens regeringsprogram överfördes beredningen av lagstiftningen om småbarnsfostran och dagvårdstjänster, liksom förvaltningen och styrningen av desamma, från social- och hälsovårdsministeriet till undervisnings- och kulturministeriet den 1 januari 2013. I enlighet med regeringsprogrammet har en lag som gäller småbarnsfostran beretts i en arbetsgrupp som överlämnade sitt förslag till undervisningsministern den 21 mars 2014. Arbetsgruppens förslag var på remiss våren 2014.

5.11.2 Stöd för invandrarnas utbildningsväg

5.11.2.1 Inom den grundläggande utbildningen läggs grunden för ett utbildningskontinuum

Antalet elever med ett främmande språk som modersmål har ökat relativt snabbt särskilt inom den grundläggande utbildningen. De färdigheter som den grundläggande utbildningen ger skapar grunden för skolframgången på andra stadiet och övergången till arbetslivet. Man har försökt underlätta övergångarna bland annat genom förberedande utbildning.

Målet med förberedande undervisning som ordnas för invandrare före den grundläggande utbildningen är att ge eleverna tillräckliga färdigheter i finska eller svenska och andra nödvändiga färdigheter inför övergången till förskoleundervisningen eller den grundläggande utbildningen och att främja en balanserad utveckling och integration i det finländska samhället. Målet med undervisningen är därtill att stödja och främja elevernas kunskaper i sitt eget modersmål och deras kännedom om sin egen kultur. Undervisningen omfattar ett års lärokurs: minst 900 timmar (cirka 23 timmar per vecka) för 6–10-åringar och minst 1 000 timmar (ca 25 timmar per vecka) för äldre elever.

Under den förberedande undervisningen integreras eleverna i förskoleundervisningen eller den grundläggande utbildningen, i finsk- eller svenskspråkiga undervisningsgrupper med elever i samma ålder, för undervisning i läroämnet modersmål och litteratur enligt lärokursen för finska eller svenska som andraspråk. Att ordna förberedande undervisning före den grundläggande utbildningen är frivilligt för utbildningsanordnare. Inom den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen kan undervisning i finska eller svenska som andraspråk dessutom ordnas enligt en särskild lärokurs för invandrare. Utbildningsstyrelsen beviljar statsbidrag för undervisningen till utbildningsanordnarna.

En flytande vardagsfinska eller vardagssvenska är ännu ingen garanti för att språket kan fungera som tanke-redskap och att språkkänslan är tillräckligt noggrann för att förstå undervisningen och lösa uppgifter. Goda färdigheter i modersmålet förutspår såväl allmän skolframgång som inlärn timer av ett andra språk. Utbildningsstyrelsen beviljar statsbidrag också för anordnande av undervisning i invandrarnas modersmål inom förskoleundervisningen, den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen. År 2013 deltog 20 686 elever i undervisning i finska eller svenska som andraspråk och sitt eget modersmål.

5.11.2.2 Sämre inlärn timerresultat i grundskolan än den infödda befolkningen återspeglas i övergången till studier på andra stadiet

Enligt PISA 2012-undersökningen ligger såväl första som andra generationens ungdomar med invandrarbakgrund cirka två år efter ungdomar i samma ålder utan invandrarbakgrund i fråga om matematikkunskaperna. Av första generationens invandrun ungdomar uppnådde endast ungefär hälften nivå 2, som anses vara miniminivån för att eleverna ska ha nöjaktiga förutsättningar att klara sig i vårt informationssamhälle. För första generationens invandrun ungdomar som anlänt till landet före skolåldern var resultaten en aning bättre. Av andra generationen uppnådde lite över 60 procent nivå 2. Det är beaktansvärt att ungdomar med invandrarbakgrund hade bättre motivation, positivare attityd till skolan och starkare samhörighet med skolan än elever i majoritetsbefolkningen.

Ett svagt avgångsbetyg från den grundläggande utbildningen öppnar inte dörrarna till läroanstalter på andra stadiet. En elev som inleder sina studier kan bli tvungen att avbryta skolgången om kunskapsnivån inte räcker till för utbildning på andra stadiet. Enligt undersökningar blir invandrun ga klart oftare än unga ur majoritetsbefolkningen utan studieplats vid övergångsskeden i studierna. Av de ungdomar med ett främmande språk

som modersmål som studerade på andra stadiet 2009 gick 34 procent i gymnasiet och 66 procent deltog i yrkesutbildning.

Ungdomar med ett främmande språk som modersmål både avbryter sina studier på andra stadiet helt och avbryter för att fortsätta inom en annan utbildningssektor oftare än ungdomar i genomsnitt: under läsåret 2009–2010 avbröt ca 7 procent (av hela befolkningen 2 procent) av ungdomarna med ett främmande språk som modersmål gymnasiet helt och 9 procent (av hela befolkningen 4 procent) avbröt för att fortsätta i en annan skola. Inom yrkesutbildningen slutade 12 procent (av hela befolkningen 8 procent) av ungdomarna med ett främmande språk som modersmål och 14 procent (av hela befolkningen 9 procent) avbröt sina studier. Därför har man försökt underlätta övergången till studier på andra stadiet.

Därtill utgjorde ungdomar med ett främmande språk som modersmål åtta procent av alla specialelever 2011. Elever med ett främmande språk som modersmål utgör 4,7 procent av alla elever, så de är överrepresenterade bland specialeleverna. Den regionala variationen är stor. Det är ytterst viktigt att utvecklingen av invandrarbarbens och invandrarungdomarnas studiefärdigheter och kunskaper i finska eller svenska tryggas på alla utbildningsstadier.

5.11.2.3 Utbildningsmässig jämlikhet främjas i grundskolorna

Under 2009–2013 har undervisnings- och kulturministeriet beviljat finansiering för att göra undervisningsgrupperna mindre inom förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. Mindre grupper är en åtgärd som ökar den utbildningsmässiga jämlikheten och används för att garantera högklassig undervisning och individuellt stöd på regional nivå. Enligt undervisnings- och kulturministeriets redogörelse till riksdagen har andelen stora undervisningsgrupper (över 25 elever) nästan halverats under 2008–2013 tack vare dessa åtgärder.

För åtgärder som främjar den utbildningsmässiga jämlikheten har undervisnings- och kulturministeriet delat ut totalt cirka 45,5 miljoner euro i statens specialunderstöd under 2012–2013. Finansieringen har riktats till skolor i utmanande områden, det vill säga där det finns fler 30–54-åringar med endast grundläggande utbildning, arbetslösa och personer med ett främmande språk som modersmål än i genomsnitt. Besluten om åtgärderna har fattats av utbildningsanordnarna och åtgärderna har inriktats på att stödja pojkar, invandrare och elever som har det svårt i skolan.

I grundskolan har särskild uppmärksamhet fästs vid en trygg och uppmuntrande uppväxtmiljö. Varje barn bör ha rätt till en trygg uppväxtmiljö där det kan växa upp utan rasism och diskriminering eller hot om att hamna mellan två kulturer. Undervisnings- och kulturministeriet har understött flera åtgärder för att främja arbetet mot rasism till exempel genom att öka växelverkan mellan olika kulturer. Inom projektet Kytke, som leds av föreningen för kulturell mångfald Walter ry, har verkstäder ordnats för högstadieelever och deras föräldrar.

5.11.2.4 Utbildning som förbereder för gymnasieutbildning inleddes hösten 2014

Sedan höstterminen 2014 har det varit möjligt att ordna utbildning som förbereder för gymnasieutbildning. Tillstånd att ordna sådan utbildning har de som har tillstånd att ordna gymnasieutbildning. Syftet med utbildningen som förbereder för gymnasieutbildning är att ge de studerande språkfärdigheter och andra färdigheter som behövs för att inleda gymnasieutbildning. Utbildningen pågår ett läsår och omfattar minst 25 kurser. I alla studier inom utbildningen som förbereder för gymnasieutbildning används språkmedvetna undervisningsmetoder och eleverna lär sig ordförråd för olika ämnesgrupper – all undervisning är språkundervisning.

Till utbildning som förbereder för gymnasieutbildning kan antas en person som är invandrare eller har ett främmande språk som modersmål, och som har slut-

fört den grundläggande utbildningens lärokurs eller en motsvarande lärokurs eller annars anses ha motsvarande kunskaper och färdigheter, och som inte har tillräckliga språkliga färdigheter för att klara av gymnasiestudier på svenska eller finska, och som har för avsikt att fortsätta studera vid gymnasiet efter utbildningen som förbereder för gymnasieutbildning, och som inte har avlagt en examen på andra stadiet som ger rätt att söka till universitetet. Den studerande ska dessutom ha tillräckliga språkfärdigheter för utbildning som förbereder för gymnasieutbildning. Språkfärdigheten bedöms av utbildningsanordnaren.

Den förberedande undervisningen för gymnasieutbildning för invandrare har i enlighet med statens program för integrationsfrämjande inkluderats i förutsättningarna för studiestödet från och med höstterminen 2014.

5.11.2.5 Förnyelserna inom den grundläggande yrkesutbildningen stöder invandrarungas tillgång till och deltagande i yrkesutbildning

De förnyade grunderna för antagning av studerande till grundläggande yrkesutbildning togs i bruk i den gemensamma ansökan hösten 2013 samtidigt som de förnyade elektroniska söktjänsterna. I och med reformen av antagningen av studerande får de som avslutat sin grundläggande utbildning under det aktuella året och de som saknar studieplats på andra stadiet tilläggspoäng i den gemensamma ansökan och får således bättre möjligheter att få en studieplats. I och med reformen har det utbildningsutbud som ingår i den gemensamma ansökan inriktats på sökande som saknar examen. Sökande som redan har avlagt en examen söker sig till yrkesutbildning via särskilda urvalsförfaranden.

Enligt statistiken för den gemensamma ansökan ansökte totalt 4 043 sökande med ett annat modersmål än finska, svenska eller samiska till grundläggande yrkesutbildning i den gemensamma ansökan våren 2014. Antalet godkända sökande av förstahandssökandena var 2 444, det vill säga 60,5 procent. De förnyade ansökningsförfaran-

dena för förberedande utbildning efter den grundläggande utbildningen togs i bruk sommaren 2014. Ansökan till förberedande utbildningar skedde samtidigt till olika läroanstalter, vilket gjorde situationen klarare även för de sökande.

I den förberedande utbildningen för grundläggande yrkesutbildning för invandrare betonar undervisnings- och kulturministeriet de språkliga färdigheter som krävs för yrkesutbildning. Om den sökandes modersmål är ett annat än undervisningsspråket (finska eller svenska) utreds den sökandes färdigheter i undervisningsspråket genom ett språktest. För detta ändamål har det utvecklats ett riksomfattande enhetligt språktest som användes för första gången vid den gemensamma ansökan våren 2014. Utbildningsanordnarna skulle använda det om den sökande inte kunde påvisa att han eller hon behärskade undervisningsspråket enligt kraven i förordningen om grunderna för antagning av studerande och om hans eller hennes modersmål var ett annat än undervisningsspråket. I språktestet mäts den sökandes förmåga att förstå skrivet och talat språk. Språktestet utvecklas utgående från responsen. Det riksomfattande enhetliga språktestet skapar jämlikhet jämfört med läroanstalternas egna språktest som användes tidigare. Den fortsatta vägledningen för dem som blivit underkända i språktestet bör vidareutvecklas.

Programmet för att effektivisera utexamineringen är ett gemensamt projekt för undervisnings- och kulturministeriet, Utbildningsstyrelsen och utbildningsanordnarna. Avsikten är att färre studerande ska avbryta sin yrkesutbildning och att fler ska avlägga examen inom normal tid. Programmet skulle få totalt 16 miljoner euro i statsbidrag under 2011–2014. Uppföljningsundersökningen började i maj 2013 och rapporten färdigställdes i början av 2014. Programmet omfattar alla studerande inom yrkesutbildningen, även invandrare.

Sedan 1999 har det ordnats 20–40 studieveckor lång förberedande utbildning för grundläggande yrkesut-

bildning för invandrare i syfte att ge dem tillräckliga språkliga, kulturella och övriga färdigheter för studier inom den grundläggande yrkesutbildningen i Finland. Enligt den senaste enkäten till utbildningsanordnarna hade utbildningen 3 121 sökande under läsåret 2012, av vilka cirka 40 procent antogs. Av dem som antogs till utbildningen var 24 procent 16–20-åringar och 34,5 procent 21–30-åringar. Kraven för att antas till utbildningen var tillräckliga språkkunskaper och allmänna studiefärdigheter. Efter den förberedande utbildningen ansökte ungefär hälften till examensinriktad grundläggande yrkesutbildning och 34 procent fick en studieplats. Det fanns också studerande som sökte till andra utbildningsstadier och fick studieplats där, men de var betydligt färre. I enlighet med utvecklingsplanen för utbildning och forskning för åren 2011–2016 har undervisnings- och kulturministeriet berett en reform av utbildningar som handleder för grundläggande yrkesutbildning i det så kallade övergångsskedet. Målet med reformen är att förtydliga utbildningsutbudet i övergångsskedet och samtidigt göra de handledande, icke-examensinriktade utbildningarna mer individorienterade och flexibla.

Yrkesstarten, den förberedande utbildningen för grundläggande yrkesutbildning för invandrare, undervisningen i huslig ekonomi och den förberedande och rehabiliterande undervisningen och handledningen för studerande med funktionsnedsättning kombineras så att de i fortsättningen bildar endast två handledande utbildningar. Dessa är utbildning som handleder för grundläggande yrkesutbildning och utbildning som handleder för arbete och ett självständigt liv, avsedd för gravt handikappade studerande. I den utbildningshelhet som handleder för grundläggande yrkesutbildning inkluderas därtill läroavtalsutbildningens förhandsperiod, som startade i form av ett utvecklingsprojekt 2014. Den nya utbildningshelheten ska heta handledande utbildning för grundläggande yrkesutbildning. Målet för utbildningen är att ge den studerande färdigheter för antagning till examensinriktad grundläggande yrkesutbildning samt att främja den studerandes förutsättningar för avläggan-

de av en yrkesinriktad grundexamen. Reformen kommer att medföra mångsidigare möjligheter att svara på de individuella behoven hos invandrandomar, men också hos vuxna invandrare utan examen, i fråga om yrkesutbildning och avklarande av den. Den handledande utbildningen för grundläggande yrkesutbildning ska pågå ett läsår och omfatta 60 kompetenspoäng i enlighet med ECVET-rekommendationerna. Den studerande ska emellertid också ha möjlighet att övergå till examensinriktad utbildning medan den handledande utbildningen pågår, om han eller hon uppnår tillräckliga färdigheter och hittar en lämplig studie- eller läroavtalsplats.

5.11.3 Invandringens sysselsättning är sämre än den infödda befolkningen

De utländska medborgarnas andel av alla arbetslösa arbetssökande under 30 år var 8,4 procent 2013. Andelen 17–29-åringar som fick integrationsstöd som arbetslöshetsförmån var 9,1 promille av hela befolkningen i samma ålder. Det finns regionala skillnader i arbetslösheten. Av de 20–29-åringar som inte hade en studieplats hade 26 procent ett annat modersmål, det vill säga de var överrepresenterade i förhållande till sitt antal. Av samma åldersgrupp med ett annat modersmål hörde 48 procent till målgruppen för Kompetensprogrammet för unga vuxna (NAO, Nuorten aikuisten osaamisohjelma), det vill säga de hade ingen examen efter grundskolan och var inte studerande. En del av invandrarna kan ändå ha en examen som inte är erkänd i Finland.

Risken för att hamna utanför arbetskraften är mångfaldig för personer med ett främmande språk som modersmål jämfört med finsk-, svensk- och samiskspråkiga. Av dem som har något av de inhemska språken som modersmål stod 5,5 procent utanför arbetskraften, medan andelen var 22,3 procent bland personerna med ett främmande språk som modersmål. De regionala skillnaderna var stora: I Kajanalands och Kymmenedals län stod över 30 procent av de ungdomar som har ett främmande språk som modersmål utanför arbetskraften, medan andelen i Södra Karelen var 17,5 procent och i Södra Österbotten

18,9 procent. Utlänningarnas (de utländska medborgarnas) andel av alla arbetslösa arbetssökande under 30 år var 8,4 procent 2013.

5.11.3.1 Invandrarungdomarnas sysselsättning stöds genom utbildning, arbets- och näringsbyråernas tjänster, nätverk och ungdomsgarantin

Ungdomsgarantin är en samhällsgaranti för unga. Den trädde i kraft i Finland i början av 2013 och garanterar arbetslösa unga under 25 år och nyutexaminerade unga under 30 år arbete, utbildning och andra sysselsättningsfrämjande stödåtgärder inom tre månader. Regeringens mål är att över 90 procent av 20–24-åringarna ska ha en examen efter grundskolan i slutet av 2010-talet.

Yrkesutbildningen har en central roll vid genomförandet av utbildningsgarantin. Ett centralt kriterium för ökningen av antalet studieplatser inom den grundläggande yrkesutbildningen och den regionala inriktningen 2012 är att utbildningsgarantin ska verkställas som en del av samhällsgarantin. En motivering till att öka antalet studieplatser var invandrarnas behov av utbildning. Antalet platser utökades i huvudsak i metropolområdet och övriga tillväxtcentrum.

Enligt en enkät till arbets- och näringsbyråerna våren 2014 strävade dessa efter att erbjuda ungdomar med invandrarbakgrund service så fort som möjligt, såsom jobbsökarträning, jobbsökarinfo, utbildningsinfo, karriärträning, arbets- och utbildningsprövning samt Sanssi-kortet. Dessutom skickas arbets- och utbildningserbjudanden till lämpliga sökande. Invandrare som ska integreras erbjuds språkutbildning, grundläggande utbildning och yrkesutbildning.

Enligt enkäten hänvisas största delen av de unga som kommer till landet till integrationsutbildning eller utbildning i läs- och skrivfärdighet. Under integrationstiden är ungdomarna i störst behov av undervisning i finska, men det kan inte garanteras inom tre månader. Ett alternativ är förberedande grundläggande utbildning, grundläggande

utbildning eller annan handledande utbildning, men på grund av läroanstalternas tidtabeller kan inte heller dessa garanteras inom tre månader. Särskilt dåligt är utbudet av tjänster för personer som kommer till landet i slutet av läropliktsåldern. För tillfället hänvisas de till integrationsutbildning, men i grupper för vuxna beaktas inte ungdomarnas speciella situation. Det finns endast ett litet utbud av långvariga frivilliga studier.

För att stödja invandrarunga har nätverk av olika aktörer bildats i många regioner. Nätverken består av arbets- och näringsbyråer, kommuner, projekt, uppsökande ungdomsarbete, utbildningsorganisationer, organisationer, arbetsgivare och företag. Nästan alla enkätdeltagare ansåg att det finns behov av att öka samarbetet särskilt med socialväsendet. Det samarbetas mycket med olika slags projekt och organisationer.

Enligt enkäten bör samarbetet mellan arbets- och näringsbyråerna och kommunerna förbättras. Framför allt samarbetet med kommunernas social- och hälsovårdssektor måste förbättras, eftersom många invandrarungdomar har hälsoproblem som innebär stora utmaningar för integrationen, studierna och sysselsättningen. En del ungdomar kan inte studera eller ta del av andra tjänster på heltid. Ungdomar som behöver terapi bör erbjudas praktiskt inriktad service som främjar integrationen.

Man bör satsa på att stödja invandrarungdomarna under övergångsskedena genom att sänka tröskeln till olika tjänster och utbildningar. Framför allt språkutvecklingen bör stödjas vid sidan av annan verksamhet och studier, så att språkkunskapen inte blir ett hinder för sysselsättning eller studier. Enligt enkäten till arbets- och näringsbyråerna är ungdomsgarantins tre månader en kort tid, eftersom en person som talar dålig finska har svårt att genast förbinda sig, förstå och hitta något som intresserar. Vissa ungdomar behöver också lång betänketid för sina beslut.

I enkätens slutrapport konstateras det att ungdomar med invandrarbakgrund upplevde att språkkunskaperna och fördomarna var de största hindren för att få arbete. Att bli utan studieplats inom yrkesutbildningen hade en negativ inverkan på språkkunskaperna, som ansågs förbättras bäst just i samband med utbildning och arbete. Invandrarungdomarna upplevde att det var svårt att bli kallad till arbetsintervjuer och att arbetsansökningar inte nödvändigtvis ens besvarades. Ungdomarna ansåg att arbetspraktik och arbetsprövningar var bra, eftersom de då hade möjlighet att pröva på olika arbetsuppgifter och få respons. Invandrarungdomarna betonade att det var lättare att förstå saker om de fick service ansikte mot ansikte. I många regioner fanns projekt som kompenserade det otillräckliga utbudet av tjänster. Framför allt utanför huvudstadsregionen var rasism mycket vanligt.

5.11.3.2 Barn och unga med invandrarbakgrund behöver stöd inom social- och hälsovården

Skolhälsoenkäten möjliggjorde för första gången 2013 en övergripande och omfattande specialgranskning av invandrarungdomarnas hälsa och välfärd. De utmaningar som sammanhänger med invandring och integration återspeglas i enkätresultaten så att resultaten för första generationens invandrarungdomar i många fall var sämre än för andra generationen, för mångkulturella ungdomar (en av föräldrarna har invandrarbakgrund) och för ungdomar i majoritetsbefolkningen. I många familjer är invandringen en stor omvälvning där källorna till socialt stöd förändras och minskar och det nya språket gör livet svårare.

Första generationens invandrarungdomar hade bland annat klart färre vänner, blev mobbade oftare än andra, hade sämre diskussionskontakt med sina föräldrar och hade oftare arbetslösa föräldrar. De upplevde också en svagare hälsa, hade olika symptom och kände sig oftare ångestfyllda. Dessutom var det vanligare att de upplevde fysiskt hot, rökte, drack alkohol och prövade på droger. Också trötthet, skoltrötthet och skolsvårigheter var vanligare bland dem än bland andra barn. Första

generationens invandrarungdomar tyckte också att det var svårare att få hjälp inom elevvården. För andra generationen var situationen på dessa mätare mer lik majoritetsbefolkningen, även om det fortfarande fanns skillnader i välfärd och hälsa.

I den Etnokids-undersökning som gjordes av Institutet för hälsa och välfärd och Väestöliitto 2011–2012 undersöktes kurdisk- och somaliskspråkiga 13–16-åringar i huvudstadsregionen och deras hälsa och välbefinnande genom intervjuer, enkäter och hälsoundersökningar. Över hälften av dessa ungdomar var andra generationens invandrare. Resultaten var ganska positiva: Ungdomarna hade inte fler sjukdomar än ungdomar ur majoritetsbefolkningen. Största delen ansåg att flytten till Finland hade varit positiv för familjen och de trivdes bra i skolan. Många ansåg ändå att föräldrarna hade för höga förväntningar på deras skolframgång. Olika slags symptom förekom framför allt hos flickorna, men allmänt taget upplevde ungdomarna sin hälsa som god. Användningen av rusmedel var mycket liten i dessa etniska grupper.

5.11.3.3 Rådgivningen och grundskolans elevvård stöder invandrarnas välfärd

Via mödra- och barnrådgivningen har man goda möjligheter att nå familjer med invandrarbakgrund och stödja deras välfärd, sunda levnadsvanor och integration. Återkommande hälsoundersökningar ordnas minst 16 gånger under graviditeten och småbarnstiden. De innefattar alltid stöd, vägledning och rådgivning enligt personens individuella behov. Också grundskolelever genomgår en hälsoundersökning varje år. En del av hälsoundersökningarna är omfattande undersökningar där hälsovårdaren och läkaren träffar hela familjen och utreder hur föräldrarna och den övriga familjen mår.

Enligt den nya lagen om elev- och studerandevård (1287/2013), som trädde i kraft den 1 augusti 2014, ska barns och ungas välbefinnande från förskolan till andra stadiet stödjas genom sektorsövergripande generellt

inriktad och individuell studerandevård. Tyngdpunkten för studerandevården ligger på förebyggande arbete. Lagen ger ett starkare stöd än tidigare för beaktande av invandrabarns och familjers behov.

För hälsovårdspersonal upprätthåller Institutet för hälsa och välfärd en elektronisk barnrådgivningshandbok och webbplatsen Kasvun kumppanit, där invandrabarnens och invandrarfamiljernas behov tas i beaktande.

5.11.3.4 Barnskyddet stöder också invandrabarns och invandrarungas uppväxt och utveckling samt familjernas välfärd och föräldraskapet

Genom förebyggande barnskydd främjas och tryggas barns och ungdomars uppväxt, utveckling och välfärd samtidigt som föräldraskapet stöds. I enlighet med 4 § i barnskyddslagen ska man vid bedömningen av barnets bästa visa hänsyn till barnets och familjens språkliga, kulturella och religiösa bakgrund. Barnskyddet och socialvårdens tjänster och arbetsmetoder över lag är ofta främjande för invandrarna, och därför har man utvecklat och utvecklar fortfarande de socialvårdsanställdas kompetens att bemöta invandrarklienter. För att sprida riktig information har social- och hälsovårdsministeriet dessutom infört basinformation om barnskyddet på ryska på sin webbplats. En annan viktig informationskanal för invandrare är webbplatsen lastensuojelu.info, som upprätthålls av Centralförbundet för Barnskydd och ger basinformation om barnskyddet på tio olika språk.

För att utveckla barnskyddet har social- och hälsovårdsministeriet och Finlands Kommunförbund 2014 gett ut en kvalitetsrekommendation för barnskyddet som stöd för genomförande, utvärdering, utveckling och ledning av barnskyddstjänsterna i kommunerna. Kvalitetsrekommendationen är avsedd också för barn, unga, föräldrar och deras närstående samt för andra aktörer inom barnskyddet. Barnet står i fokus för rekommendationen. Därtill upprätthåller Institutet för hälsa och välfärd en barnskyddshandbok på webbplatsen www.sosiaaliportti.fi. Barnskyddshandboken är avsedd för

barnskyddspersonal som stöd för utveckling och klientarbete. På webbplatsen finns också information om hurdana specialfrågor invandrarna kan medföra och hur dessa frågor ska behandlas inom det finländska barnskyddets sociala arbete.

För att utveckla barnskyddet har social- och hälsovårdsministeriet sammanställt Fungerande barnskydd – verkställighetsplan för åren 2014–2019. I enlighet med planen tillsätter social- och hälsovårdsministeriet en arbetsgrupp för att utreda vilka specialbehov familjer och barn med invandrarbakgrund har och hur dessa ska beaktas inom tjänsterna för barn och familjer. Målet är att ge en samlad bild av specialbehoven hos familjer och barn med invandrarbakgrund och ge förslag till hur servicesystemet ska utvecklas. Resultaten kan införas i exempelvis barnskyddshandboken och vid behov tryckas i broschyrer eller andra publikationer.

5.11.3.5 Invandrarna är en särskild målgrupp för ungdomspolitik

Invandrarungdomarna är en särskild målgrupp för ungdomsarbetet och mångkulturellt ungdomsarbete är en av tyngdpunkterna i statens ungdomspolitik. Enligt gällande ungdomslag (72/2006) ska syftet med lagen uppnås med utgångspunkt i gemenskap, solidaritet, likställdhet och jämlikhet, kulturell mångfald och internationalism, sunda levnadsvanor samt respekt för miljön och livet (1 §). Enligt lagen ingår ungdomsarbete och ungdomspolitik i kommunens uppgifter. Kommunerna, ungdomsföreningarna och andra organisationer som bedriver ungdomsarbete ansvarar för genomförandet av ungdomsarbetet. I 7 § i ungdomslagen finns bestämmelser om ungdomsarbets och ungdomspolitikens innehåll, av vilket ett område är mångkulturell ungdomsverksamhet.

Undervisnings- och kulturministeriet ansvarar för den allmänna utvecklingen av ungdomsarbetet och ungdomspolitik. Ungdomspolitik är sektorsövergripande verksamhet. Som en del av sin bidragspolitik stöder ministeriet projekt och verksamhet vars syfte är att



- öka växelverkan mellan invandrarunga och unga som hör till majoritetsbefolkningen särskilt via gemensam hobbyverksamhet och på så sätt främja invandrarungdomarnas integration i det finländska samhället

- förbättra invandrarungdomarnas rätt att upprätthålla och utveckla sitt eget språk och sin egen kultur samt

- främja ömsesidig likställdhet och goda etniska relationer mellan invandrarna och majoritetsbefolkningen samt bekämpa rasism, intolerans och etnisk diskriminering.

I den nationella ungdomspolitiken har invandrarungdomarna tagits i beaktande bland annat i ungdomsverk-

städerna, det uppsökande ungdomsarbetet, informations- och rådgivningstjänsterna för unga, stödet till de nationella ungdomsorganisationerna och verkställandet av det utvecklingsprogram för barn- och ungdomspolitiken 2012–2015 som godkänts av statsrådet. Utvecklingsprogrammet innehåller i enlighet med ungdomslagen mål och riktlinjer för förbättring av uppväxt- och levnadsvillkoren för personer under 29 år på nationell, regional och lokal nivå.

I det barn- och ungdomspolitiska utvecklingsprogrammet är likställdhet såväl ett av nio strategiska mål som ett av tre övergripande teman. Ministerierna genomför åtgärderna i utvecklingsprogrammet inom sin sektor.

TYNGDPUNKTER: INVANDRARBARN OCH INVANDRARUNGA

- Det behövs mer information om integrationen av invandrarungdomar och metoder för att främja integrationen. Nya metoder för social förstärkning av invandrarunga som löper särskilt stor risk för utslagning (såsom 15–17-åriga pojkar) bör utvecklas och tas i bruk.
- Basservicen från rådgivningsbyrån via småbarnsfostran till grundskolan skapar ett kontinuum med möjlighet att stödja barn med invandrarbakgrund så att de uppnår samma kunskapsnivå som den infödda befolkningen. Systemet har utvecklats, men inlärningsresultaten i grundskolan är oroväckande. För att förbättra situationen:
 - Barnens utveckling i sitt modersmål stöds inom både småbarnsfostran och grundskolan.
 - Rådgivningarna bör informera föräldrarna om hur de kan stödja barnets utveckling i sitt/sina hemspråk.
 - Stöd för invandrarbarns och invandrarungas utveckling av studiefärdigheterna och kunskaperna i finska eller svenska tryggas på alla utbildningsstadier.
 - Skolor i utmanande områden stöds även i fortsättningen med statens specialbidrag för utbildningsmässig jämlikhet.
 - Elevvården utvecklas så att dess tjänster är lättillgängliga och motsvarar invandrarelevernas behov.
 - Familjer som talar ett annat språk tas med i samarbetet mellan hemmet och skolan och de informeras om det finska skolsystemet och elevvårdens tjänster.
 - Invandrarungdomarnas risk att hamna utanför arbetskraften är mångfaldig jämfört med den infödda befolkningen. Arbetskraftsförvaltningens rådgivningstjänster utvecklas att stödja särskilt invandrarungas väg till arbetslivet, bland annat inom projektet med samhällsgaranti för ungdomar.
 - Nolltolerans mot rasism mot invandrarunga främjas för att ge förutsättningar för en god uppväxt.

Undervisnings- och kulturministeriet har därtill varje år understött särskilda projekt som stöder förverkligandet av målen i utvecklingsprogrammet, bland annat genom bidrag till frivilligverksamhet. För detta ändamål har det årligen funnits 3 000 000 euro, av vilket 2 000 000 euro har delats ut av ministeriet till nationella utvecklingsprojekt enligt programmet och 1 000 000 euro via regionförvaltningsverkens ungdomsväsenden till verkställande av programmet på regional och lokal nivå. Tyngdpunkten för beviljade statsbidrag har varit att understödja frivilligverksamhet, men bidrag har beviljats också för bland annat kommunala projekt.

5.12 Bostadsområdena utvecklas

I bostadsområdena sker möten mellan olika kulturer. Miljön och servicen i områdena har en central roll för uppkomsten av social sammanhållning och integrationen till en ny omgivning. Modeller för möten mellan olika kulturer och stöd för boendet, såsom boenderådgivning, grannmedling och illustrerade eller mångspråkiga boendehandböcker, har utvecklats inom olika projekt.

Invandrarnas boende kan stödjas genom boenderådgivning i bostadsområden och hyreshus. Boenderådgivningen förbättrar trivseln och välbefinnandet i hela bostadsområdet och den gör det möjligt att förebygga och ingripa i problem redan när de uppstår. Den är också ett stöd i vardagen och förhindrar därmed olika slags problem som återspeglas i boendemiljön och grannskapet. Man strävar efter att etablera boenderådgivning åtminstone i de största städerna under de närmaste åren. Därför höjs bidraget för boenderådgivning. Boenderådgivningen stöds också av grannmedlingen, för vilken modeller har utvecklats inom Finlands Flyktinghjälps projekt Kotilo och spridits över hela landet. Också genom att informera om olika boendebalternativ och ingripa i eventuell diskriminerande praxis kan man stödja invandrarnas boendevägar och dagliga liv i bostadsområdena.

Färskare utredningar visar att den socioekonomiska segregationen har ökat särskilt i huvudstadsregionen. Särskilt oroväckande är det att utsattheten hopar sig i områden med många hyreshus, vilket förvärrar segregationsspiralerna ytterligare. När det uppstår invandrartäta hyreshusområden med små inkomster och låg status och många invandrare dessutom har en låg utbildningsnivå kan det påverka förutsättningarna för integrationen i det nya landet och samhället. Bostadsområdenas välfärd byggs effektivast upp genom samarbete över aktörs- och sektorsgränserna, vilket också är ett av målen i Utvecklingsprogrammet för bostadsområden.

Att förhindra segregation i bostadsområdena och sätta fart på bostadsproduktionen hör till de största utmaningarna med tanke på utvecklingen särskilt i metropolområdet, men också i andra stora städer, och invandrarernas boende i dessa områden. För att det ska bli möjligt att välja bostad och för att boendet ska bli jämlikt är det viktigt att det byggs tillräckligt många bostäder till ett skäligt pris i alla regioner.

Den kommunala mark- och bostadspolitikerna är av central betydelse när man vill påverka boendemöjligheterna och boendekostnaderna samt tillgången till bostäder till ett skäligt pris. Tillgången till bostäder till ett skäligt pris, såväl hyres- som ägarbostäder, är särskilt viktigt för att invandrarnas boendemöjligheter ska förbättras. Låga inkomster gör det svårt att välja var man vill bo, särskilt i huvudstadsregionen där bostadspriserna har blivit omöjligt höga också för många löntagare. Låga inkomster gör det också svårare att få en hyresbostad, och de som har de lägsta inkomsterna är vanligen beroende av kommunala hyresbostäder. En i förhållande till efterfrågan och behov otillräcklig produktion av bostäder till skäligt pris i kombination med höga boendekostnader skapar ojämlikhet på bostadsmarknaden. Invandrarna är ofta betydligt mer sårbara på bostadsmarknaden än majoritetsbefolkningen, och det kan vara svårt på många sätt att få eller skaffa en bostad.



Valet av hyresgäster till statsstödda hyresbostäder styrs av den guide för val av hyresgäster som getts ut av Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet. Valet av hyresgäster behandlas också i statsrådets förordning om val av hyresgäster till arava- och räntestödshyresbostäder (166/2008), men bestämmelser om målen för valet av hyresgäster finns också i aravabegränsningslagen och lagen om räntestöd för hyresbostadslån och bostadsrättshuslån. Syftet med anvisningarna för val av hyresgäster är att hyresbostäderna ska ges till de bostadshushåll som är i störst behov av en hyresbostad, samtidigt som en mångsidig invånarstruktur och ett socialt balanserat bostadsområde eftersträvas. I huvudstadsregionen motsvarar utbudet av statsstödda hyresbostäder inte behovet. Inte heller bostadens storlek motsvarar alltid bostadshushållets behov, och många invandrarfamiljer bor trångt. Eftersom hyresbostäder i första hand ges till dem som behöver dem mest och i angelägenhetsordning kan det otillräckliga utbudet av hyresbostäder inte alltid uppfylla de kvalitetsmässiga behoven.

Kommunerna har en central roll i fråga om såväl bostadspolitik som valet av hyresgäster. Vid valet av hyresgäster bör även vars och ens rätt till likabehandling och rätt att välja bostadsort enligt grundlagen och diskrimineringslagen (tidigare lagen om likabehandling) beaktas. När kommunerna beslutar om valet av hyresgäster beaktar de också den sökandes behov av bostad samt personens förmögenhet och inkomster.

5.12.1 Bostadslösheten bland invandrare måste minskas

Bostadslösheten är ett problem särskilt i Helsingfors och huvudstadsregionen, men i viss mån även de andra stora städerna. Invandrarna söker sig till huvudstadsregionen och till stora städer i allmänhet, bland annat på grund av arbetsmöjligheterna. Det kan ändå vara svårt att hitta en bostad till exempel på grund av den höga hyres- och prisnivån. Bostadslösheten bland invandrare, såväl familjer som enskilda personer, ökar särskilt i huvudstadsregionen.

Under den pågående regeringsperioden fortsätter det program för att minska långtidsbostadslösheten som inleddes 2008. Målet för programmet är att eliminera långtidsbostadslösheten. Boenderådgivning har gett goda resultat vid förebyggande av bostadslöshet. Tack vare den har man kunnat stoppa flera vräkningsprocesser och påverka olika skuldsanerings- och betalningsarrangemangsplaner så att hyresgästen har kunnat betala sin hyra undgå vräkning. Till exempel i Helsingfors, där ungefär en fjärdedel av klienterna är invandrare, samarbetar boenderådgivningen också med barnskyddet, hemvården och socialstationerna. Under den här regeringsperioden ska bidraget för boenderådgivning göras mer attraktivt och modellen ska spridas åtminstone till alla stora städer.

5.13 Delaktig i samhället genom kultur och idrott

5.13.1 Konst och kultur stöder integrationen

Ett av målen i statens program för integrationsfrämjande är att integrationen av invandrare främjas allt effektivare genom konst och kultur och att främjande av integration beaktas genom mainstreaming då offentliga tjänster och stödformer utvecklas inom konst och kultur. Konstens och kulturens betydelse för invandrarernas integration betonas också i Kulturpolitisk strategi 2020, strategin Migrationens framtid 2020 och bakgrundsrapporten till redogörelsen om kulturens framtid (2009).

Invandrare från olika länder och med olika utgångsläge stöter på olika slags kulturrelaterade utmaningar under sin integration i Finland. Undervisnings- och kulturministeriet har beviljat särskilda bidrag för att stödja kulturell mångfald och för arbete mot rasism. Bidrag har beviljats för etniska minoriteters egen kulturverksamhet och för integration av invandrare med hjälp av konst och kultur. Dessutom erbjuder servicen Kultur för alla, som finansieras av ministeriet, riksomfattande information och stöd för konst- och kulturtjänster i frågor som gäller tillgänglighet och mångfald.

I början av 2013 grundades Cultura-stiftelsen inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde. Den erbjuder integrationsfrämjande tjänster bland annat för kommuner och aktörer inom tredje sektorn och främjar dubbelriktad integration. Under 2013–2015 genomför stiftelsen ett projekt i syfte att skapa en arbetsmodell för att stödja ryskspråkiga invandrares delaktighet i det finländska samhället. I samband med stiftelsen har det dessutom grundats en jubileumsfond i syfte att öka intresset för studier i ryska och förbättra inlärningsresultaten och finländarnas förståelse för den ryska kulturen.

Invandrarnas integration och delaktighet har främjats genom att utveckla biblioteken som öppna lärmiljöer och mångkulturella mötesplatser. Målet är att öka växelverkan mellan majoritetsbefolkningen, invandrarna och alla andra befolkningsgrupper, öka delaktigheten och förstärka ett aktivt medborgarskap. Med hjälp av bibliotekens mångkulturella tjänster kan man främja invandrarnas möjligheter både att lära sig finska och lära känna den finländska kulturen och att bevara sitt modermål och sin egen kultur.

Museerna arbetar för att hjälpa invandrarna att lära känna sitt nya hemland och dess historia och därmed förstå och bli en del av samhället. Via bidrag som beviljas av Museiverket stöder undervisnings- och kulturministeriet innovativa projekt vid yrkesmässigt skötta museer. En tyngdpunkt i de projekt som understöds är utveckling och utökande av verksamhet som betonar gemenskap.

5.13.2 Delaktighet genom idrott

Målen i statens program för integrationsfrämjande betonar att invandrare ska delta i idrottsverksamhet likvärdigt med den övriga befolkningen i enlighet med inklusionsprincipen.

Inom idrottssektorn har invandrarnas integration stötts genom en mångårig åtgärdshelhet enligt undervisnings- och kulturministeriets utvecklingsprogram. Tilläggsbidrag har anvisats särskilt för verksamhet för

invandrarbarn och invandrarungdomar, för hälsofrämjande motionsverksamhet för vuxna invandrare och för idrottsföreningars verksamhet för invandrare. Undervisnings- och kulturministeriets utvecklingsåtgärder har omfattat undersökningar och utredningar, utveckling av uppföljningen av invandrarnas fysiska aktivitet, sammanställande av anvisningar för mångkulturell användning av simhallar och idrottslokaler samt beviljande av specialbidrag till kommuner och organisationer för främjande av invandrares fysiska aktivitet och integration. Främjandet av invandrarnas fysiska aktivitet betonas också i stödet för utveckling av idrottsföreningsverksamheten, i anslagen för barn- och ungdomsidrott och hälsofrämjande motion samt i idrottsledarutbildningen.

En mer omfattande granskning visar att nästan 90 procent av kommunerna inte i sin verksamhets- och ekonomiplan för 2012 hade ställt upp något särskilt mål för eller anvisat resurser till motion och idrott för invandrare. Av kommunerna hade 80 procent inte heller ordnat motionsrådgivning för invandrare. Det finns flest invandrare i huvudstadsregionen och i de största städerna, vilket delvis påverkar resultatet. Resultatet kan också tolkas som att kommunerna inte särskilt uppmärksammar invandrarna, utan ser idrottsverksamheten för invandrare som en del av idrottsväsendets allmänna service. Statens idrottsråds enkät till de nationella grenförbunden (2012) visar att motion och idrott för alla ingår i verksamhetskulturen i nästan alla grenar och att förbunden inte har satt någon särskild fokus på idrott för invandrare.

TYNGDPUNKTER: KULTUR OCH IDROTT STÖDER INTEGRATIONEN

- Det behövs mer forskning också om andra invandrargruppers än de rysk- och estniskspråkigas deltagande i kulturell verksamhet.
- Kultur bör ingå i planeringen, genomförandet och uppföljningen av det integrationsfrämjande arbetet, och dess verkan bör följas upp systematiskt. Invandrarnas delaktighet i beslutsfattandet inom konst och kultur bör främjas.
- Möten, interaktion och social samhörighet mellan personer från olika kulturer bör främjas, liksom möjligheten att skapa en gemensam "ny kultur".
- Idrottens potential vid integrationen av invandrare bör utnyttjas bättre, inte bara för integrationen utan också som ett redskap till hälsa och välfärd.
- Motion och idrott för invandrare bör inkluderas i de nationella livsstils- och idrottsundersökningarna, så att man får fram nationella uppföljningsdata.
- Främjande av mångkulturell idrott bör fortfarande betonas inom kommunernas och idrottsorganisationernas basverksamhet och i samhällets välfärds- och hälsopolitik.

5.14 Könet har betydelse för integrationen

I det finländska samhället och kulturen är jämställdhet mellan könen en stark norm. De som har flyttat hit från länder utanför Norden blir ofta tvungna att tänka över sitt förhållande till de könsrelaterade värderingarna och rollförväntningarna såväl i sitt ursprungsland som i det finländska samhället. Även om mäns och kvinnors integration allmänt taget är likartad har könet ofta betydelse både för orsaken till flytten och för dess följder. Det har

ändå forskats ganska lite om integration ur ett könsperspektiv. Olika diskriminerande praxis exempelvis i klientarbete och arbetslivet samt diskriminering och rasism på offentliga platser kan sammanhålla med könet. Det är därför viktigt att identifiera de speciella problem som kvinnor och män med invandrarbakgrund råkar ut för och främja jämställdhet i arbetslivet, utbildningen och samhället över lag.

Eftersom invandrarna, såväl männen som kvinnorna, utgör en mycket heterogen grupp är servicebehovet mycket olika hos kvinnor och män i olika åldrar och med olika bakgrund. Vid planeringen och erbjudandet av tjänster är det viktigt att beakta inte bara könet utan också behov relaterade till livsskede och ålder. Praktiskt integrationsfrämjande arbete behövs inom många områden som inte uttryckligen är invandrar- och integrationsarbete, men där man har utvecklat uppskattande och lyssnande växelverkan och sensitivitet för olika målgruppers bakgrund och livssituationer. Exempelvis förmånlig hobbyverksamhet med låg tröskel som möjliggör större sociala nätverk och samhörighet med en större helhet är viktig för det allmänna välbefinnandet.

Kvinnor som har flyttat till Finland av familjescäl, som saknar utbildning och inte kan läsa eller skriva och som har hamnat utanför bas- och integrationsservicen är särskilt sårbara. Också till exempel män som har flyttat till landet för att få internationellt skydd och som har traumatiska upplevelser bakom sig behöver särskild hjälp och särskilt stöd. Den stereotypa uppfattningen om invandarmän som representanter för patriarkatet, framför allt inom den kvinnodominerade social- och hälsovårdsbranschen, kan i exempelvis skilsmäso- och vårdnadsfrågor leda till att mannens rättigheter och önskemål inte beaktas i lika hög grad.

Invandrarkvinnor kan ändå oftare än män hamna utanför servicen. Problem med integrationen kan bero på exempelvis olika kulturellrelaterade hemförhållanden och familjemodeller. Orsaken till att någon hamnar utanför

servicesystemet kan också vara att målgruppen är miss-tänksam gentemot myndigheternas verksamhet. Om maken inte uppmuntrar sin hustru att delta i integrationsfrämjande studier och andra tjänster kan kvinnan bli utslagen från det finländska samhället och sakna kunskap om hur man utträttar ärenden till exempel hos kommunen. Då blir det svårare för kvinnan att få sociala kontakter och det kan också öka risken för familjevåld. Samtidigt som det finns skäl att beakta kulturella särdrag i servicen ska de inte ses som de enda förklaringarna till eventuella problem.

Integrationen sker inte bara inom integrationsutbildningen och andra integrationsfrämjande tjänster utan också i olika vardagliga situationer och i de närsamhällen där invandrarna bor och lever. Särskilt viktiga blir då möten i vardagen och sociala nätverk bland annat på arbetsplatser, i bostadsområden, på daghem, i skolor och i samband med hobbyer.

Med myndigheternas resurser är det svårt att nå de invandrare som har hamnat utanför servicesystemet. Det förutsätter att myndigheterna utnyttjar till exempel organisationers kunskap och erfarenhet. Genom uppsökande arbete kan man bygga upp målgruppens förtroende och stödja invandraren att skapa ett socialt nätverk exempelvis via organisationers lågtröskelverksamhet och erbjuda information om samhällets servicesystem och hur man använder sig av det. Via det uppsökande arbetet kan myndigheterna nå invandrare som behöver stöd, men dessutom bör de erbjuda information och systematiskt hänvisa klienten till offentlig service och andra integrationsfrämjande åtgärder och ge konkret vägledning om hur man använder tjänsterna.

5.14.1 Invandrarkvinnors och invandarmäns integration som en del av familjens integration

Invandrarernas integrationsprocesser är individuella. Om integrationsprocesserna i familjen framskrider i olika takt kan det uppkomma konflikter till exempel mellan föräldrarna och barnen eller mellan makarna. I flera un-

dersökningar och utredningar har det konstaterats att föräldrarna, särskilt mammorna, har en viktig roll för en lyckad integration för hela familjen. Särskilt mammor som har kommit till landet med sin make och är hemma med barnen kan ändå av olika skäl hamna utanför integrationsutbildningen och andra integrationsfrämjande åtgärder, vilket gör det svårare för familjen att stödja barnens uppväxt som samhällsmedlemmar. I invandrarfamiljer lär sig barnen ofta språket snabbare än sina föräldrar och blir tvungna att tolka mellan föräldrarna och den infödda befolkningen. Föräldrar som behärskar språket bristfälligt kan ofta inte till fullo stödja sina barn och ungdomar att delta i samhällets verksamhet. Genom att främja alla familjemedlemmars språkkunskaper kan man därför också minska risken för utslagning hos andra generationen.

I synnerhet bristen på utbildningsmöjligheter som passar invandrarkvinnornas livssituation, kulturrelaterade attityder, vanor och familjemodeller samt bristfälliga språkkunskaper kan utgöra hinder för integration och sysselsättning och försvåra utträttandet av dagliga ärenden utanför hemmet. För invandrarföräldrar, vanligtvis kvinnor, som är hemma med barnen, bör det ordnas vardagsnära undervisning kombinerat med barnomsorg. Dessutom behöver kvinnor, men också män, både kamratgrupper och gemensamma träffar där de får diskutera bland annat seder och värderingar i det finländska samhället.

En del av invandarmännen kämpar med arbetslöshet och försämrad status både socialt och i arbetslivet. Såväl praktiska erfarenheter som internationella undersökningar visar att män tycker att framför allt de förändringar som påverkar rollen som familjens försörjare är påfrestande, liksom (ofta i samband med detta) förlusten av auktoritet och respekt. Också rollförändringar i familjen kan förvirra mannen, om makans samhälleliga status förbättras och barnen lär sig språket snabbare. Om mannens arbetslöshet blir långvarig har det sannolikt en negativ inverkan på hela familjens dynamik, inte bara på

mannens egen könsrollsidentitet. För att nå större förståelse krävs ändå forskning om vuxna mäns erfarenheter av integration, framför allt som en del av hela familjens integrationsprocess.

5.14.2 Invandrarkvinnor deltar mer sällan än invandarmän i utbildning och arbetsliv – skillnaderna utjämnas när de har varit i landet en längre tid

Arbetslösheten är högre bland invandrarkvinnor än invandarmän och sysselsättningsgraden är lägre. År 2013 gjordes en första integrationsplan åt totalt 3 370 män och 4 409 kvinnor. Utlänningarna aktiveringsgrad inom arbets- och närings servicen låg i maj 2014 på totalt 42,6 procent. Männen aktiveringsgrad var 38,7 procent och kvinnornas 46,2 procent. Invandrarkvinnorna står ändå oftare än männen utanför arbetskraften och är då inte berättigade till exempelvis integrationsutbildning i form av arbetskraftsutbildning. De kvinnor som står utanför arbetskraften löper därför särskild risk att hamna utanför de integrationsfrämjande tjänsterna.

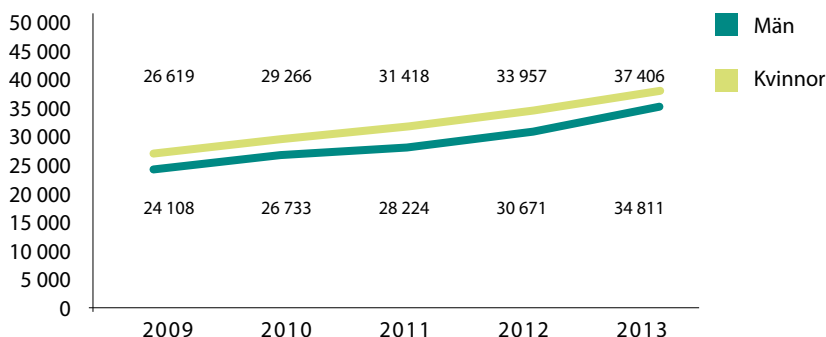
Oberoende av utgångsläget förbättras invandrarernas sysselsättning och socioekonomiska status ju fler år de har varit i landet. Positionen på arbetsmarknaden förbättras med tiden mer för kvinnor än män. Enligt PTT:s undersökning om invandrarernas sysselsättning stiger sysselsättningsgraden bland kvinnorna med över

4 procentenheter per år och bland männen med 1,5 procentenheter per år.

I Pellervos forskningsmaterial steg andelen sysselsatta bland båda könen under de tre första åren av den undersökta perioden. Därefter avtog den snabba ökningen av sysselsättningsgraden bland männen, medan sysselsättningsgraden bland kvinnorna fortsatte öka under hela den tio år långa observationsperioden. På tio år minskade andelen kvinnor utanför arbetskraften med hälften. Bland de kvinnor som deltog i sysselsättningsåtgärder steg andelen sysselsatta på fem år till nästan samma nivå som bland männen. Efter sex år översteg andelen sysselsatta bland de kvinnor som deltog i sysselsättningsåtgärder andelen sysselsatta bland de män som deltog i sysselsättningsåtgärder.

Det har framlagts olika förklaringar till skillnaderna mellan invandrarkvinnor och invandarmän i fråga om sysselsättningsgrad och anställning. Det har visat sig att kvinnorna oftare är hemma med barnen och söker sig ut på arbetsmarknaden först i ett senare skede. Enligt PTT:s undersökning finns det skillnader i sysselsättningsgraden mellan kvinnor och män även om antalet barn i familjen tas i beaktande. Eventuella andra förklaringar är bland annat att män och kvinnor har olika motiv för invandringen. Forskarna tror också att samhället har lyckats stödja kvinnornas sysselsättning bättre än männens

Figur 41. Utländska arbetssökande enligt kön under åren 2009–2013, antal



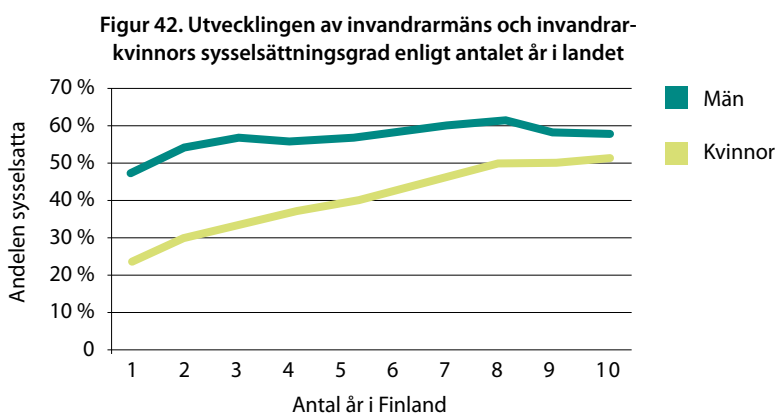
och att särskilda åtgärder nu borde inriktas på att höja sysselsättningsgraden bland män som är arbetslösa eller står utanför arbetskraften. (Maahanmuuttajien työllistyminen – Taustatekijät, työnhaku ja työvoimapalvelut, Arbets- och näringsministeriets publikationer 6/2014). Undersökningar i andra länder och i Finland tyder på "könsordningen" på arbetsmarknaden i mottagarlandet, det vill säga vilka arbetsuppgifter som anses passa män respektive kvinnor, styr också invandrarnas placering på arbetsmarknaden.

Statistikcentralen har undersökt löneskillnaderna bland personer med ett främmande språk som modersmål utgående från sysselsättningsstatistikens löneuppgifter, som kommer från beskattningen. Jämförelsen visade att kvinnor med ett främmande språk som modersmål år 2009 hade en lön på 77 procent av lönen hos män med ett främmande språk som modersmål, 62 procent av lönen hos män med ett inhemskt språk som modersmål och 84 procent av lönen hos kvinnor med ett inhemskt språk som modersmål. Löneskillnaderna mellan könen var inte lika stora bland den andel av befolkningen som har ett främmande språk som modersmål som bland den infödda befolkningen. Inom vissa branscher tjänar kvinnor med ett främmande språk som modersmål till och med mer än män med ett främmande språk som modersmål.

Inom projektet Delaktig i Finland utvecklades utbildning för föräldrar, vanligen mammor, som är hemma med barnen. Integrationsutbildning ordnas i huvudsak i form av arbetskraftsutbildning, vilket leder till att hemmaföräldrar löper risk för att hamna utanför de integrationsfrämjande tjänsterna. Det är viktigt att invandrarkvinnornas integration och språkinläring tryggas oberoende av deras familjesituation och orsaken till invandringen. På olika håll i Finland har det under de senaste åren utvecklats bra utbildningsmodeller som ger småbarnsmammor möjlighet till språkstudier. Det har ordnats barnomsorg i samband med undervisningen eller så har barnen fått vara med på lektionerna. Många kommuner ordnar utbildning för hemmaföräldrar, men det saknas en tydlig nationell finansieringsmodell för utbildningen.

5.14.3 Det behövs mer information om våld mot invandrarkvinnor

Det finns en del information om våld mot invandrarkvinnor, även om man inte på grund av sakens känsliga natur kan vara helt säker på att informationen är tillförlitlig. Den höga tröskeln att anmäla våld i par- eller närrelationer kan bero på bland annat kultureller uppfattningar om mannens och kvinnans ställning i familjen, svaga språkkunskaper, bristfällig kännedom om de egna rättigheterna, om hjälpanstanser och om straffpro-



PTT:s undersökning om invandrarnas sysselsättningsgrad

cessen samt rädsla för bli utvisad om saken uppdagas. Enligt SHM:s program för att minska våld mot kvinnor finns det ett stort mörkertal, även om antalet anmälningar om våldsbrott mot kvinnor har ökat när kvinnorna har fått större kännedom om tillgängliga tjänster. I programmet konstateras också att invandrarkvinnor utsätts för många typer av våld. Utöver våld i parrelationer utsätts kvinnor och barn för hedersvåld, tvångsäktenskap och könsstympning bland flickor.

Ett av målen i programmet för att minska våld mot kvinnor 2010–2015 är att utveckla metoder för att identifiera och ingripa i våld mot kvinnor som befinner sig i en utsatt situation. Arbets- och näringsministeriet ordnade tillsammans med Väestöliittos mångkulturella kompetenscentrum en utbildningshelhet och sammanställde utbildningsmaterial om temat för personer som arbetar med etniska minoriteter och invandrare.

Det finns inga exakta uppgifter om hur vanligt hedersvåld är i Finland, för det statistikförs inte och det finns ingen omfattande undersökning om ämnet. Målet med projektet Kitke!, som pågått inom Förbundet för mänskliga rättigheter sedan 2010, är att förebygga hedersrelaterade konflikter och brott mot de mänskliga rättigheterna i Finland. Enligt förbundet förekommer hedersvåld i Finland främst i vissa invandrarfamiljer och mångkulturella familjer. Projektet Kitke! har varit med om att utreda cirka 80 hedersrelaterade konflikter där parterna har representerat 15 olika nationaliteter. Det finns individuella skillnader inom olika grupper, så man kan inte dra slutsatser om en persons inställning till hederstänkande utgående från personens etniska eller religiösa tillhörighet.

Det material om hedersvåld som social- och hälsovårdsministeriet lät sammanställa 2012 kan användas för utbildning och självstudier. Materialet finns på Institutet för hälsa och välfärds webbplats.

Tvångsäktenskap förekommer också bland invandrare i Finland. I Finland har Monika-Naiset liitto ry i många år

arbetar med kvinnor med invandrabakgrund. År 2013 kontaktades förbundets resurscentrum av totalt 16 kvinnor som stod under hot om tvångsäktenskap.

Social- och hälsovårdsministeriet har gett ut en verksamhetsplan för att förebygga omskärelse av flickor och kvinnor 2012–2016. Huvudmålen för den nationella verksamhetsplanen är att förhindra omskärelser av flickor i Finland och främja redan omskurna kvinnors välfärd och livskvalitet. Syftet med verksamhetsplanen är att skapa stadigvarande nationella och regionala strukturer för att förebygga omskärelse av flickor och kvinnor. Centrala åtgärder är att säkerställa utbildning, bevara och utveckla yrkesutbildade personers kompetens, producera material, påverka attityder, främja forskning, utveckla samarbete och samordning samt ge information. Verksamhetsplanen är särskilt avsedd för beslutsfattare och yrkesutbildade personer som i sitt arbete möter flickor och kvinnor som antingen är omskurna eller löper risk för omskärelse samt deras familjer. Andra målgrupper för planen är utbildnings- och forskningsinstitut, organisationer och nyckelpersoner i samfund där omskärelse av flickor är en kulturell tradition. Publikationen av verksamhetsplanen är också en rekommendation till kommunerna att använda och främja den. Verksamhetsplanens åtgärder ska genomföras åren 2012–2016 då verksamheten för att förebygga omskärelse av flickor borde bli en etablerad del av handlingsprogrammet för främjande av sexuell hälsa och fortplantningshälsa samt andra förvaltningsområdets program som handlar om invandrare.

FN:s kommitté för avskaffande av diskriminering av kvinnor (CEDAW) har i sina slutsatser till Finland våren 2014 rekommenderat att en specialbestämmelse om könsstympning av flickor och kvinnor ska införas i lagstiftningen.

Europarådet har godkänt Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen), som ingicks i

Istanbul i maj 2011. Konventionen är det första juridiskt bindande avtalet om våld mot kvinnor och träder i kraft internationellt den 1 augusti 2014. Finland undertecknade konventionen i maj 2011. Regeringens proposition om godkännande av konventionen har beretts under ledning av utrikesministeriet. Avsikten är att ärendet ska behandlas i riksdagen i augusti–september 2014.

Vid verkställandet av Istanbulkonventionen bör uppmärksamhet fästas vid identifiering av våld mot invandrarkvinnor och skydd av offret, och när skydds- och stödåtgärder vidareutvecklas bör man beakta invandrarkvinnornas specialbehov och möjligheter att få ser-

vice trots till exempel bristande kunskaper i finska eller svenska. För invandrarna är det viktigt att få service på sitt eget språk, så det är av största vikt att trygga tillgången till service på invandrarnas eget språk och tolktjänster. Framöver bör man också utreda och utvärdera behovet av särskilda bestämmelser som kriminaliserar respektive ogiltigförklarar tvångsäktenskap.

TYNGDPUNKTER: INVANDRARKVINNOR OCH INVANDRARMÄN

- Integrationsprocessen framskrider individuellt, men också könet har betydelse, och det behövs mer forskning om könets betydelse för integrationen.
- Könets betydelse för invandrarnas sysselsättning, utbildningsdeltagande och deltagande i samhället över lag bör beaktas i all utveckling av servicen och myndigheternas kompetens.
- Frivilligorganisationerna ges en starkare roll och bättre möjligheter att delta i integrationsfrämjande arbete som beaktar könsperspektivet.
- Föräldrar, särskilt mammor, ges stöd för en lyckad integration för hela familjen, eftersom det i flera undersökningar och utredningar har konstaterats vara en viktig integrationsfrämjande faktor. Om samhället förblir främmande för den vuxna, har han eller hon svårt att stödja och vägleda sina barn till fullvärdiga medlemmar av samhället.
- Invandrarkvinnornas möjligheter att delta i integrationsutbildning och andra integrationsfrämjande tjänster utvecklas i syfte att utforma en enhetlig integrationsprocess. Det stöder också invandrarkvinnornas möjligheter att få arbete, vilket under de första åren är svårare än för invandarmännen.
- De som arbetar med service för familjer utvecklar sin kompetens om integrationsfrämjande så att de kan stödja invandrarfamiljernas integration och föräldraskap (Kompetenscentret för integration av invandrare).
- Det behövs mer information om våld mot invandrarkvinnor. Vid utvecklingen av identifieringen av våld och av skydds- och stödåtgärder bör invandrarkvinnornas specialbehov tillgodoses, liksom möjligheten att få service även om man inte kan finska eller svenska.
- Man bör se till att tolkning används för att trygga tillgången till service och stöd på det egna språket inom all service, även vid våldsbrott.
- Det bör utredas vilka ändringar som behövs i lagstiftningen så att tvångsäktenskap kan förebyggas.

5.15 Uppmärksamhet fästs vid specialgrupper

5.15.1 Äldre invandrare behöver omsorg och service

Vid utgången av 2008 fanns det i Finland totalt 17 743 personer över 55 år med ett annat modersmål än finska eller svenska. Inrikesministeriet publicerade 2014 en utredning om diskriminering inom social- och hälsovårdstjänster bland äldre som hör till minoriteter. De äldre invandrare som intervjuades för utredningen förhöll sig allmänt taget positivt till den social- och hälsovård de hade fått. De var vanligen artiga och tacksamma mot det finländska samhället, men det kan också finnas kulturella skäl till att de var försiktiga med att peka på missförhållanden.

De intervjuade invandrarna hade vanligen inte upplevt direkt diskriminering eller dåligt bemötande inom social- och hälsovården. Däremot berättade de om indirekta och strukturella erfarenheter av diskriminering och om att specialbehov som beror på invandringen inte hade beaktats. De största problemen sammanhängde med bristfälliga språkkunskaper och svårigheter att förstå den information och de anvisningar de fick inom hälsovården samt med servicesystemets svaga kultursensitivitet. Särskilt inom hälso- och sjukvården användes tolkar inte i tillräckligt hög grad, varvid de äldre kände att vården och servicenivån inte var tillräcklig och att de inte blev hörda. Framför allt invandrare med muslimsk bakgrund påpekade att kulturbakgrunden inte beaktades till exempel inom serviceboende, hemvård och hälso- och sjukvård. De experter som intervjuades påpekade att äldre invandrare inte har en tillräcklig hälsokultur för att förebygga sjukdomar. Framför allt kvinnor tillbringar mycket tid hemma och motionerar lite.

Lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre (980/2012) trädde i kraft 2013. Enligt 5 § ska varje kommun utarbeta en plan över sina åtgärder för att stödja den äldre befolkningens välbefinnande, häl-

sa, funktionsförmåga och förmåga att klara sig på egen hand och för att ordna och utveckla den service och närståendevård som äldre personer behöver. I planen bör även olika språkliga minoriteters behov beaktas.

Social- och hälsovårdsministeriet och Finlands Kommunförbund sammanställde 2013 en kvalitetsrekommendation i syfte att stödja kommunerna i verkställandet av lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre (den så kallade äldreomsorgslagen). En central tanke är att förbättra äldre personers möjlighet att påverka planeringen, genomförandet och utvärderingen av den egna servicen. Vid planeringen av servicen bör man beakta att personer som kommer från stränga förhållanden och har fått internationellt skydd kan behöva omsorg och service tidigare än andra i samma åldersgrupp.

Tredje sektorn har en betydande roll vid främjandet av integrationen av äldre invandrare. Organisationernas rådgivningstjänster, språkundervisning, samhällskännedom, rekreationsverksamhet, översättnings- och tolkningshjälp samt hjälp vid utträttande av ärenden är ytterst viktiga för äldre invandrare. Samtidigt kompletterar dessa tjänster den offentliga basservicen. Till exempel Centralförbundet för de gamlas väl ordnade under 2006–2013 IkäMAMU-verksamhet, inom vilken nya verksamhetsformer för äldre invandrare utvecklades.

5.15.2 Invandrare med funktionsnedsättning behöver vägledning och rådgivning om tillgången till service

I Finland finns över 300 000 personer med funktionsnedsättning, av vilka invandrare med funktionsnedsättning bildar en egen utsatt minoritet. Det är därför viktigt att se till att de invandrare som har en funktionsnedsättning får sina behov tillgodosedda inte bara inom handikappservicen utan också i fråga om utkomststöd, familjearbete och socialt arbete, som dessa ofta anlitat. Invandrare med en funktionsnedsättning måste få

tillräckligt mycket stöd och vägledning så att de har likvärdig tillgång till service och stöd för personer med funktionsnedsättning.

Stiftelsen för rehabilitering undersökte 2008 hur invandrarers rehabilitering och sysselsättning stöddes i Helsingfors. Enligt undersökningen sökte sig invandrare med en funktionsnedsättning inte aktivt till den service som erbjuds, antingen av okunskap eller för att de skäms för sin funktionsnedsättning. Trots vägledning anlitar klienterna inte exempelvis mentalvårds- och handikappservice, eftersom den känns främmande. Anställda inom basserVICEN upplevde däremot att de inte hade tillräckligt med tid för att betjäna invandrare med specialbehov inom den tillgängliga tidsramen och att invandrarna inte alltid är tillräckligt samarbetsvilliga. Här har handikapp- och andra frivilligorganisationer en viktig roll, eftersom tröskeln att kontakta dem kan vara lägre.

Under de senaste åren har det satsats på vägledning och rådgivning för invandrare med en funktionsnedsättning. Med finansiering från Penningautomatföreningen har ett stödcenter för funktionshindrade invandrare, Hilma, grundats inom Handikappforum rf. Institutet för hälsa och välfärd upprätthåller en handbok för handikappservice, som också innehåller ett avsnitt om tillgodosedande av invandrarklienters behov. Dessutom gav Institutet för hälsa och välfärd 2013 ut en handbok om våld mot handikappade kvinnor.

Integrationsutbildningen för invandrare med funktionsnedsättning är olika väl tillgänglig och innefattar olika nivåer av stödåtgärder i olika kommuner. I huvudstadsregionen finns specialläroanstalter som ordnar handledande och förberedande utbildning för invandrare med funktionsnedsättning. De kan ändå inte tillgodose utbildningsbehovet hos alla invandrare med funktionsnedsättning i hela landet, och alla invandrare har inte heller möjlighet att flytta till den ort där specialläroanstalten finns, även om de skulle vilja det.

5.15.3 Invandrare kan utsättas för diskriminering på grund av sin könsidentitet eller sitt könsuttryck

Enligt justitieministeriets utredning om sexuella minoriteters och könsminoriteters grundläggande och mänskliga rättigheter från 2014 är negativa attityder gentemot och diskrimineringen av personer som tillhör sexuella minoriteter och könsminoriteter på en oroväckande hög nivå i Finland. Invandrare kan ha en stark rädsla för att deras sexuella läggning, könsidentitet eller könsuttryck ska uppdagas. Situationen kan vara mycket svår både för invandraren själv och för hans eller hennes närstående om den egna gruppen inte accepterar invandrarens sexuella läggning, könsidentitet eller könsuttryck. Invandrarunga kan också ha hög tröskel för att söka hjälp, eftersom de kan ha dålig kännedom om hur man söker sig till exempelvis mentalvårdstjänster och vad dessa tjänster går ut på.

En invandare kan också utsättas för multipel diskriminering till exempel när han eller hon söker arbete. Risken för diskriminering på grund av könsuttrycket kan också vara större om personen har invandrarbakgrund. Särskilt svår är situationen om personen utsätts för diskriminering både inom sin egen grupp och bland den infödda befolkningen. Det kan leda till utslagning.

I april 2014 överlämnade statsrådet en proposition med förslag till ny diskrimineringslagstiftning (RP 19/2014) till riksdagen. Diskrimineringslagen ersätter lagen om lika-behandling. Förslaget effektiviserar skyddet mot multipel diskriminering och förbättrar förebyggandet och undanröjandet av diskriminering på grund av könsidentitet eller könsuttryck och trakasserier på grund av kön.

TYNGDPUNKTER: SPECIALGRUPPER

- I enlighet i enlighet med kvalitetsrekommendationen om vård och service för äldre bör kommunernas strategier inkludera åtgärder för att stödja äldre invandrades välfärd, hälsa, funktionsförmåga och självständighet. Utgångspunkten ska vara att stödja de äldres möjligheter att klara sig på sitt eget språk, att trygga närservicen och att förebygga att äldre isolerar sig.
- I personalpolitiken för kommunens hemvårds- och äldre-service bör man betona rekrytering och anställning också av arbetstagare med invandrarbakgrund, så att äldre invandrades språkliga behov kan tillgodoses.
- Likabehandling av äldre och handikappade invandrare inom service och i stöd- och ansökningsprocesser säkerställs genom tillräcklig vägledning och stöd.
- Äldre och handikappade invandrades behov beaktas i tillräckligt hög grad inom integrationsutbildningen.
- Diskriminering av invandrare på grund av deras könsidentitet eller könsuttryck undanröjs. Särskild uppmärksamhet fästs vid att identifiera och förebygga multipel diskriminering. Invandrarungdomars beredskap att söka sig till mentalvårdstjänster förbättras och tillgången till dessa tjänster garanteras.

5.16 Vägledning för integration

5.16.1 Närings-, trafik- och miljöcentralerna har en betydande roll för integrationen

Enligt lagen om främjande av integration svarar NTM-centralen för den regionala utvecklingen av integrationsfrämjandet, samarbetet, samordningen och uppföljningen. Den ansvarar också för stödet och rådgivningen till kommunerna och arbets- och näringsbyråerna, för styrningen av arbets- och näringsbyråerna i arbetet med att främja integrationen och sysselsättningen samt för planeringen, upphandlingen och tillsynen av integrationsutbildningen. Dessutom ansvarar den för uppgörandet av en regional strategi för anvisande av flyktingar till kommuner och för ingåendet av avtal med kommunerna. NTM-centralen sköter också uppgifter som gäller avtal om inrättandet av familjegrupper och andra bostadsenheter för minderåriga som bor i landet utan vårdnadshavare och tillsynen över dessa.

Uppgifter i anslutning till den regionala samordningen, planeringen, styrningen och uppföljningen av invandrar-nas integration har koncentrerats till sju NTM-centraler, vilka med undantag för NTM-centralen i Lappland sköter dessa uppgifter inom ett utvidgat verksamhetsområde (SrF 910/2009). Andra uppgifter i anslutning till integrationsfrämjande sköts vid alla NTM-centraler. Syftet med att koncentrera den regionala samordningen, planeringen, styrningen och uppföljningen av integrationen var att effektivisera användningen av de befintliga resurserna och förstärka anknytningen av mål som gäller integration och goda etniska relationer till NTM-centralernas verksamhet och strategier på bredare front. NTM-centralernas funktionella styrning i uppgifter som gäller integrationsfrämjande och goda etniska relationer har gjort arbetet mer systematiskt och ökat samarbetet mellan NTM-centralerna.

NTM-centralernas allt mindre personalresurser blir en utmaning för arbetet. Till exempel anslagen för upphandling av integrationsutbildning har ökat, medan

personalresurserna för upphandlingen har minskat. Detta försämrar en effektiv användning av anslagen och gör det svårare att upphandla tillräckligt mångsidig integrationsutbildning. Också i svaren på serviceenkäten till kommunerna 2012 upplevdes NTM-centralernas begränsade resurser vara en stor utmaning för samarbetet med kommunerna och för tillräckliga samtalskontakter, särskilt ur de stora kommunernas perspektiv.

Expertisen och de uppgifter som gäller integration, integrationsfrämjande och goda etniska relationer fördelas mellan NTM-centralerna och regionförvaltningsverken. Samarbete med regionförvaltningsverket är särskilt viktigt framför allt i frågor som gäller tillsynen av familjegrupphemmens verksamhet. Även om familjegrupphem inte är sådana bostadsenheter som avses i barnskyddslagen är det också enligt barnskyddslagen ändamålsenligt att utöva tillsyn av verksamheten med tanke på barnets bästa och barnets utveckling. Samarbetet mellan NTM-centralerna och regionförvaltningsverken är ändå knäpphändigt.

5.16.2 Regionförvaltningsverkens roll vid integrationsfrämjandet bör förstärkas

Enligt integrationslagen ska regionförvaltningsverket delta i ärenden som hör till dess verksamhetsområde i planeringen och styrningen av samt tillsynen över åtgärder och tjänster som främjar invandrades integration och sörja för att invandrarernas behov beaktas vid planeringen och anordnandet av andra åtgärder och tjänster som hör till regionförvaltningsverkets verksamhetsområde. Då aktualiseras invandrarernas specialbehov framför allt inom social- och hälsovården och utbildnings- och bildningsväsendet samt när tillgängligheten och kvaliteten för de tjänster som kommunen ansvarar för bedöms. Regionförvaltningsverkens roll i uppgifter som gäller främjande av invandrades integration verkar ändå ha blivit liten när huvudansvaret har legat hos NTM-centralerna.

TYNGDPUNKTER: STYRNING AV INTEGRATIONSFRÄMJANDET

- NTM-centralerna har en betydande roll för den regionala utvecklingen av integrationsfrämjandet, samarbetet, samordningen och uppföljningen samt för verkställandet av integrationslagen och statens program för integrationsfrämjande. Vid reformen av regionförvaltningen bör förutsättningarna för det här arbetet tryggas.
- Regionförvaltningsverkens roll vid främjandet av invandrarernas integration i ärenden som gäller dess verksamhetsområde bör förstärkas.
- Samarbetet mellan regionförvaltningsverken och NTM-centralerna bör förstärkas.

5.17 Anvisande till kommuner av personer som får internationellt skydd

Det är frivilligt för kommunerna att ta emot flyktingar och andra som får internationellt skydd och mottagandet bygger på mottagningsavtal med närings-, trafik- och miljöcentralerna. Under många år har det varit svårt att få kommunplatser för personer som får internationellt skydd och det har inte funnits tillräckligt många kommunplatser. Också väntetiderna för placering i en kommun har varit långa. Speciellt för personer i brådskande behov av placering har det inte alltid gått att ordna kommunplatser inom skäligen tid. För tillfället har cirka 80 kommuner årliga kvoter för mottagning av personer som får internationellt skydd. Staten betalar kommunerna kalkylmässiga ersättningar för mottagandet.

Enligt kommunförbundets utredning anser kommunerna att de största utmaningarna är att ersättningarna från staten är otillräckliga och att ersättningssystemet är

arbetsamt och svåränvänt. Också bristen på personalresurser, en svår bostadssituation i kommunen, bristen på integrationsutbildning på orten och en stor frivillig inflyttning påverkade kommunernas vilja att ta emot flyktingar. Dessutom kan det varierande ekonomiska läget, kommunens näringsstruktur, bristen på riktig information och reserverade attityder göra det svårare att få kommunplatser.

Anvisandet till kommuner och samarbetet mellan myndigheter har utvecklats i hög grad under de senaste åren tack vare projekt som finansierats av Europeiska flyktingfonden. Inom projekten har det sammanställts riktig och aktuell information till kommunerna och utvecklats modeller för mottagandet och myndighetssamarbetet såväl för den inflyttning som sker via NTM-centralerna som för den självständiga inflyttningen från mottagningscentralerna. Också utmaningarna kring minderåriga asylsökandes flytt till en kommun har utretts och förbättrats. Särskilt viktigt är det att systemet med kommunersättningar har förenklats och delvis automatiserats så att det stöder kommunernas mottagningsarbete bättre. Inom olika projekt har det sammanställts flera rekommendationer om utveckling av systemet för anvisande till kommunerna och ersättning av kostnaderna, och framöver bör det säkerställas att rekommendationerna verkställs.

Tack vare det tidsbegränsade ekonomiska tilläggsstödet för utvecklingsåtgärder och projekt har nya kommuner börjat ta emot flyktingar och antalet kommunplatser har ökat betydligt. Det är viktigt att utnyttja resultaten även framöver och fortsätta stödja och utveckla verksamheten. Likaså är det viktigt att trygga tillräckliga resurser för mottagandet av flyktingar på lokal nivå. För kommunerna uppstår de största kostnaderna inom social- och hälsovårdsväsendet och undervisnings- och kulturväsendet.

De kalkylmässiga ersättningarna betalas i enlighet med statsrådets beslut i regel för integrationsfrämjande åtgärder som ingår i kommunens integrationsprogram.

Den kalkylmässiga ersättningen för integrationsfrämjande arbete täcker bland annat social- och hälsovård, kultur- och fritidsverksamhet samt annan service som främjar delaktighet. Dessutom beaktas invandrarna i de kalkylmässiga grunderna för statsandelarna. I det statsandelssystem som tas i bruk i början av 2015 finns det ett kriterium om främmande språk. Det ersätter det tidigare kriteriet enligt vilket statsandelarna för förskoleundervisning och grundläggande utbildning höjdes enligt antalet 6–15-åringar med ett främmande språk som modersmål.

TYNGDPUNKTER: ANVISANDE TILL KOMMUNER AV PERSONER SOM FÅR INTERNATIONELLT SKYDD

- Personer som får internationellt skydd kan flytta till en kommun snabbare i och med att rekommendationerna såväl för anvisande till en kommun via NTM-centralen som för den självständiga inflyttningen verkställs, inklusive myndighetssamarbete och flyttförberedelse samt effektivare informationsgång, utbildning och annat stöd till kommunerna.
- Modellen för snabbt mottagande i nödsituationer sprids till fler kommuner.
- Ersättningssystemet för statens ersättningar till kommunerna förenklas och utbetalningen av kalkylmässiga ersättningar digitaliseras från och med 2016. I fråga om kostnaderna för social- och hälsovård utreds möjligheten att betala ersättningarna som en del av den allmänna finansieringen till kommunernas social- och hälsovårdsområden.
- En höjning av de kalkylmässiga ersättningarna till kommunerna eftersträvas.

6 Jämlikhet och etniska relationer

Att förbinda sig vid att behandla invandrare jämlikt utan diskriminering samt att skapa och upprätthålla ett positivt attitydklimat är en viktig framtidsfråga för det finländska samhället. Den grundlagsenliga jämlikheten och icke-diskrimineringen samt goda etniska relationer i vardagen, inklusive att acceptera och stödja invandrar- nas eget språk och egen kultur, är betydande faktorer för invandrar- nas samhälleliga samhörighet. Goda etniska relationer är viktigt för hela samhällets stabilitet. Genom att utveckla dialogen mellan olika grupper kan man också förebygga motsättningar mellan olika befolkningsgrupper.

Diskrimineringen av invandrare ska minska på flera plan, som beskrivs i strategin Migrationens framtid 2020. För det första bör ett jämlikt tillgodosende av de grundläggande friheterna och rättigheterna beaktas i lagstiftningen. En viktig del av detta är informationen om jämlikhetsfrågor. Därtill bör till exempel statsförvaltningen se till att alla kunder behandlas likvärdigt oberoende av etnisk bakgrund. Den sista nivån som bör beaktas är hur invandrare bemöts och agerar i vardagen i det finländska samhället och sin närmiljö.

Under de senaste åren har regeringen, olika ministerier och flera kommuner gjort upp sektorsövergripande strategier och program för likabehandling av invandrare och tillgodosende av de mänskliga rättigheterna.

6.1 Diskriminering av invandrare i Finland

6.1.1 Barometrar beskriver subjektiva erfarenheter av diskriminering

procent att de hade utsatts för diskriminering under de senaste 12 månaderna. För barometern gjordes en enkätundersökning om hur personer med invandrarbakgrund hade integrerats i Finland. Barometern bygger på ett slumpmässigt urval och resultaten viktas enligt hur aktivt olika invandrargrupper svarar. Det bör noteras att resultatet endast mäter subjektiv diskriminering. Den

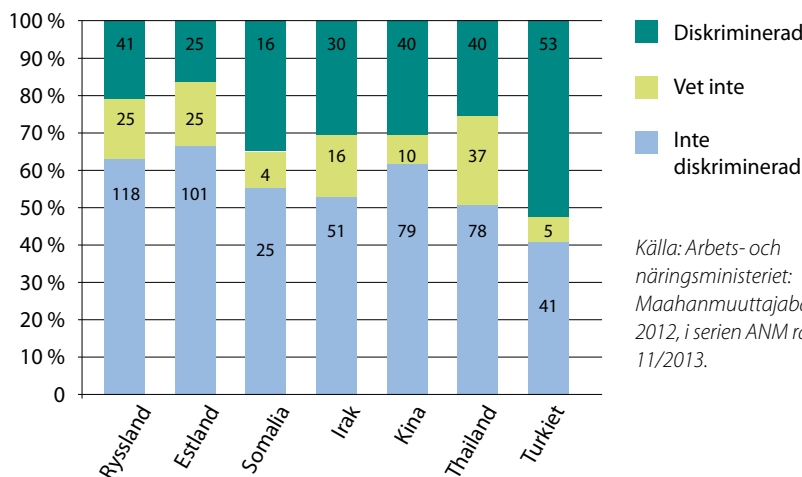
beaktar inte heller eventuell ovilja att erkänna att man utsatts för diskriminering. Det har också konstaterats att vissa grupper utsatts för så mycket diskriminering att de vänjer sig vid situationen och inte längre tänker desto mer på det och ännu mindre anser det nödvändigt att föra saken vidare. Enligt barometern utsattes invandrare från Mellanöstern, särskilt Turkiet, för mest diskriminering. Också invandrare från Somalia och Sydostasien utsattes för mer diskriminering än normalt. En stor orsak till detta är sannolikt en annan hudfärg än majoritetsbefolkningen. På frågan om orsaken till diskrimineringen ansågs det etniska ursprunget och språket vara de största orsakerna.

Enligt barometern 2012 ansåg invandrarna att de viktigaste integrationsfrämjande faktorerna var arbete, språkkunskaper, säkerhet, hälsovård och en lämplig bostad. Den service som enligt resultaten tillgodosåg invandrar- nas behov bäst var barndagvården, barnrådgivningen och hobbyverksamheten för unga samt biblioteks-, idrotts- och kulturtjänsterna.

Enligt invandrarbarometern 2012 angav cirka 24 procent att de hade utsatts för diskriminering under de senaste 12 månaderna. Diskriminering förekom särskilt på arbetsplatser och vid anställning.

Också Europeiska kommissionen har undersökt diskriminering inom unionen i eurobarometern Discrimination in the EU in 2012. Eurobarometern sammanställdes utifrån intervjumaterial och inkluderade representanter för såväl majoritetsbefolkning som minoriteter i alla EU-länder. För Finlands del tydde resultaten på att attityden mot invandrare var en aning sämre än i övriga EU. Exempelvis ansåg 69 procent av deltagarna att

Figur 43. Diskriminering under de senaste 12 månaderna enligt nationalitet



diskriminering på grund av etniskt ursprung var vanligt i Finland, medan medelvärdet för hela unionen var 56 procent. Av finländarna ansåg 60 procent att etniskt ursprung eller hudfärg har betydelse när man söker arbete, medan medelvärdet för EU var 39. Man kan givetvis diskutera om svaren beskriver verklig diskriminering eller människornas föreställningar om diskriminering. Man bör också beakta att invandringen till Finland är ett marginellt fenomen jämfört med många andra EU-länder, vilket försämrar resultatens jämförbarhet.

Dessutom bör man komma ihåg att det inte är bara invandrare som utsätts för etnisk diskriminering. Också exempelvis romer kan bli diskriminerade på grund av sitt etniska ursprung. Detsamma gäller hatbrott som grundar sig på en persons etniska ursprung.

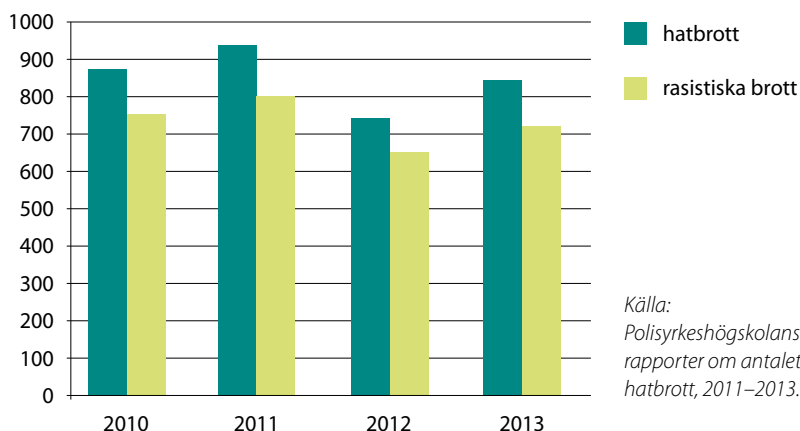
6.1.2 Rasistiska brott utgör största delen av den kända hatbrottsligheten

Ett mått på lite mer allvarlig diskriminering i det finländska samhället är Polisyrkeshögskolans årliga undersökning om hatbrott. Polisyrkeshögskolan ger årligen ut en rapport om de hatbrott som kommit till polisens kännedom. Som hatbrott definieras brott vars motiv är

fördomar mot offrets etniska ursprung, religion, sexuell läggning, könsidentitet eller funktionsnedsättning. I de undersökningar som gjorts under valperioden berodde klart över 80 procent av de hatbrott som polisen fick kännedom om på etniskt ursprung. Den rasistiska brottslighetens andel av alla hatbrott som kommit till polisens kännedom verkar ligga på samma nivå från år till år. Antalet hatbrott har däremot varierat mellan drygt 700 och över 900 fall per år under valperioden.

Största delen av brottsanmälningarna handlar om en situation där en person ur majoritetsbefolkningen riktar rasistiska uttryck mot en person som hör till en etnisk eller nationell minoritet. De vanligaste brottstyperna är misshandel av olika grad. Över hälften av målsägandena i de brott som har rasistiska inslag har varit finländska medborgare. En del av dem är födda i något annat land. Vissa nationaliteter är överrepresenterade bland offren för rasistiska brott. Den relativt sett största risken för att bli utsatt för ett rasistiskt brott har somaliska medborgare. Också turkiska och irakiska medborgare löper en mångfaldig risk för att bli utsatta för hatbrott jämfört med till exempel estniska eller ryska medborgare. Det verkar som om risken för att bli utsatt för rasistiska brott

Figur 44. Hatbrott i Finland 2010–2013



är större för de grupper vars utseende avviker mest från majoritetsbefolkningen.

Av de personer som misstänkts för hatbrott har cirka 80 procent varit finländska medborgare och största delen har också varit födda i Finland. De övriga vanligaste nationaliteterna bland de personer som misstänkts för hatbrott är samma som bland målsägandena. Det beror till stor del på att samma personer är såväl misstänkta som målsägande i en del av brottsanmälningarna.

6.1.3 En stor del av diskrimineringen förblir utanför statistiken

I Polisyreshögskolans undersökningar ingår bara de hatbrott som polisanmäls. Det finns skäl att anta att det verkliga antalet hatbrott och rasistiska brott är högre. Man kan också anta att en stor del av diskrimineringen överhuvudtaget förblir utanför statistiken. Folk anser inte nödvändigtvis att ett officiellt ingripande i diskrimineringen, till exempel en brottsanmälan, gör saken bättre. Processen är ofta mentalt tung för offret och diskrimineringen kan också medföra skam. För invandrarna är ett problem också att offren inte nödvändigtvis är medvetna om sitt rättsskydd och att det inte finns

tillräckligt mycket rådgivning. Också språkkunskaperna kan vara ett hinder för att ingripa i diskriminering. Enligt eurobarometern är finländarna å andra sidan mycket medvetna om sina rättigheter vid diskriminering. På frågan "Vet ni vilka rättigheter ni har om ni blir offer för diskriminering eller ofredande?" svarade 71 procent ja, medan medelvärdet för hela EU var 33 procent. Det bör ändå noteras att majoriteten av de intervjuade hörde till majoritetsbefolkningen.

Som fenomen är etnisk diskriminering så till vida problematisk att det är svårt att få tillförlitlig statistik. Undersökningar om diskriminering beskriver vanligen människornas erfarenhet av diskriminering, men det är svårt att dra slutsatser om den totala diskrimineringen utifrån det. Såväl strukturell diskriminering som diskriminering vid växelverkan mellan människor har en tendens att förbli osynlig. Å andra sidan ger undersökningar och utredningar om människors subjektiva erfarenhet information om diskrimineringens mekanismer och ger därmed metoder för att förebygga uppkomsten av betingelser som ökar risken för diskriminering.

6.1.4 Uppföljningssystemet för diskriminering samlar information om diskriminering av invandrare och dessas upplevelser

Inrikesministeriet har sedan 2008 koordinerat och utvecklat ett tredelat uppföljningssystem för diskriminering. Systemet omfattar följande förbjudna grunder för diskriminering: etniskt ursprung (inklusive invandare), religion eller övertygelse, ålder, funktionsnedsättning samt sexuell läggning och könsuttryck. En central del av systemet är uppföljningsgruppen för diskriminering med representanter för relevanta tillsynsmyndigheter och andra myndigheter, paraplyorganisationer och delegationer för olika ålders- och minoritetsgrupper, Sametinget och flera forskningsinstitut. Uppföljningsgruppen verkställer uppföljningen enligt en fyraårig verksamhetsplan genom att 1) samla in aktuella forskningsdata, statistik och annan information om diskrimineringens uttryck och erfarenheter av diskriminering, 2) årligen låta göra en undersökning om diskriminering från det levnadsområde som fastställs i verksamhetsplanen och 3) sammanställa diskriminerings-

rapporten "Syrjintä Suomessa" en gång per valperiod. Aktuell information om diskriminering, forskningsrapporter och utredningsresultat publiceras på webbsidan för uppföljning av diskriminering på portalen www.equality.fi.

Diskriminering av invandrare och invandrarernas upplevelser av diskriminering har ingått i alla årliga undersökningar som uppföljningsgruppen beställt. Undersökningarna har gällt exempelvis anmälningar om diskriminering till arbetarskyddsmyndigheterna och arbetsrelaterad diskriminering särskilt vid anställning. Den senare undersökningen innehöll en fältundersökning enligt en modell utvecklad av den internationella arbetsorganisationen (ILO). Enligt resultaten var ryskspråkiga arbetssökande tvungna att söka dubbelt fler arbetsplatser för att få gå på intervju jämfört med finskspråkiga arbetssökande med motsvarande kompetens och arbetserfarenhet. För tillfället utvecklas en modell för långtidsuppföljning av diskriminering i arbetslivet så att man effektivt kan studera alla dimensioner och faser i arbetslivet.

UNDERSÖKNINGAR FRÅN UPPFÖLJNINGSGRUPPEN FÖR DISKRIMINERING DE SENASTE ÅREN

Som en del av uppföljningen av diskriminering publicerades 2013 en undersökning om olika ålders- och minoritetsgruppers erfarenheter av rättsskyddsmetoder vid diskriminering. Enligt resultaten ansåg de som hade utsatts för diskriminering att det inte alltid var lätt att veta var de skulle klaga. Också kännedomen om lagstiftningen mot diskriminering, rättsskyddsmetoderna och tillsynsmyndigheterna var sämre bland invandrarna än bland urbefolkningen. Allmänt taget visade undersökningen att de som hade utsatts för diskriminering tyckte att det var svårt att förstå skillnaden mellan olika myndigheters befogenheter.

Den senaste undersökningen som uppföljningsgruppen för diskriminering lät göra gäller diskriminering inom social- och hälsovårdstjänster bland äldre som hör till minoriteter. Enligt resultaten hade de äldre vanligen inte utsatts för direkt diskriminering eller dåligt bemötande inom social- och hälsovårdstjänster. I de flesta fallen var diskrimineringen indirekt eller strukturell. Äldre personer som hör till en minoritet upplevde att de inte uppmärksammades när de anlät service och att personalen inte tänkte på att det bland klienterna också finns personer som har särskilda behov av tjänster och information. För invandrarernas del visade resultaten att den kulturella bakgrunden inte uppmärksammades tillräckligt och att seder och uppfattningar inte hade beaktats till exempel inom serviceboendet, hemservicen eller hälso- och sjukvården.

Invandrare utsätts oftare än andra för mobbning i skolan. Enligt undersökningar har invandrapojkar en besvärligare situation än invandrarflickor, för de verkar ha en dubbelroll: de både mobbas mycket och mobbar själva mycket. Mobbning och diskriminering av barn och unga förekommer mer i skolan än på fritiden.

6.2 Arbete mot diskriminering under valperioden

6.2.1 Delegationen för etniska relationer ETNO främjar dialog mellan invandrarföreningar och det övriga samhället

ETNO är ett expertorgan tillsatt av statsrådet och ska främja goda etniska relationer i Finland. Det består av en riksomfattande delegation och sju regionala delegationer. Därtill har ETNO flera goodwillambassadörer som strävar efter att främja ETNOs mål i samhället via sin egen offentliga roll. Delegationen för etniska relationer överförs från inrikesministeriet till justitieministeriets förvaltningsområde från och med den 1 januari 2015.

I praktiken arbetar ETNO för att underlätta invandrarföreningarnas kommunikation med olika samhällsinstanser, bland annat riksdagspartierna, myndigheter, arbetsmarknadsorganisationer och föreningar. Också samarbetet med olika religiösa samfund är viktigt för ETNO. Avsikten är att förbättra växelverkan mellan invandrarna och majoritetsbefolkningen på både lokal och nationell nivå. Delegationen har också försökt förbättra invandrarernas demokratiska aktivitet exempelvis vid kommunalval. Som expert på sin bransch ska ETNO därtill sammanställa och sprida information om etniska relationer och utvecklingen av dem.

Under den här valperioden har ETNOs prioriteringar varit att främja goda etniska relationer som en metod för social delaktighet och lyfta fram temat särskilt i kommuner och på arbetsplatser, att stödja invandrarernas föreningsverksamhet och att stärka invandrarungdomar-

nas ställning. ETNO har också ett huvudtema varje år. År 2012 fokuserade ETNO på att främja en ansvarsfull samhällsdiskussion i invandrarfrågor. Då gav delegationen bland annat ut teser för ansvarsfull migrationsdiskussion och fäste uppmärksamhet kring migrationsdiskussionen i samband med kommunalvalet. År 2013 var huvudtemat att främja barns och ungas ställning. ETNO ordnade tillsammans med Våra gemensamma barn rf en omfattande kampanj mot rasism i syfte att diskutera vilka former rasismen tar sig i barnens och de ungas vardag och hur man kan ingripa i den. Delegationen utarbetade dessutom teser för barns och ungas fritidshobbyer och deltagande och för ingripande i rasism på fritiden. År 2014 har temat varit religiös och kulturell dialog. Syftet har varit att reda ut frågor kring detta tema och minska fördomarna. ETNO har också lyft fram olika religiösa samfunds integrationsarbete och arbete för goda etniska relationer.

Mer dialog kan antas minska den etniska diskrimineringen i samhället. Myndigheterna och särskilt ETNO samarbetar därför mycket med olika organisationer till exempel i form av gemensamma kampanjer. Bland annat i kampanjen Område fritt från diskriminering, som redan pågått en längre tid, har medborgarorganisationerna haft en viktig roll. För att förbättra organisationernas kunskap om jämlikhet har kurser om temat ordnats till exempel inom projektet Good Relations.

6.2.2 Reformen av diskrimineringslagen ger bättre jämlikhet i praktiken

Den nya diskrimineringslagstiftningen (tidigare lagen om likabehandling) träder i kraft i början av 2015. Det centrala målet med reformen är att lagstiftningen bättre ska uppfylla de krav som följer av det enhetliga och omfattande diskrimineringsförbudet i grundlagen. Ett syfte är också att förebygga diskriminering bättre än för närvarande och att förtydliga och förenhetliga de formuleringar och strukturer som används. Bland annat ska den nuvarande diskrimineringsnämnden och den nuvarande jämställdhetsnämnden slås samman. Dessutom

PROJEKTET GOOD RELATIONS

I främjandet av goda relationer mellan olika befolkningsgrupper kombineras integrationspolitiken och icke-diskrimineringspolitiken. Det tvååriga internationella projektet Good Relations koordinerades av inrikesministeriet och målet var att ta fram och testa metoder för att främja goda relationer på lokal nivå. Projektet omfattade bland annat utbildning om mångfald för att lära personal inom lokal service, framför allt inom social- och hälsovården, att främja goda relationer och fungera som kamratgruppsutbildare. Dessutom skapades modeller för hur invandrarorganisationerna kan påverka attityderna och centrala yrkesgruppers kunskaper.

Ett av huvudmålen med projektet var att fastställa indikatorer för goda relationer för lokal uppföljning och mätning. Utifrån indikatorsystemet har det utarbetats en praktisk handbok om goda etniska relationer för finländska behov. Dessutom har det ordnats olika slags lokala evenemang i syfte att minska fördomarna om möten med utlänningar och erbjuda en plats där goda etniska relationer kan utformas. Samtidigt har den information som samlats in inom projektet testats i praktiken.

ska den nuvarande tjänsten som minoritetsombudsman ersättas med en tjänst som diskrimineringsombudsman med mer omfattande behörighet. Skyldigheten att främja likabehandling utvidgas till att gälla förutom myndigheter även för utbildningsanordnare och arbetsgivare.

Den nya lagstiftningen utvidgar diskrimineringskyddet så att det är så likartat som möjligt oavsett diskrimineringsgrund och levnadsområde. Diskrimineringsombudsmannen och arbetarskyddsförvaltningen övervakar efterlevnaden av lagstiftningen, medan diskrimineringsnämnden blir ett rättsorgan med låg tröskel gällande alla diskrimineringsgrunder, inklusive kön. För arbetsgivare som regelbundet sysselsätter över 30 personer blir det obligatoriskt att göra upp en likabehandlingsplan.

Hösten 2014 kompletterades propositionen med en ny regeringsproposition (RP 111/2014) i vilken det föreslogs bland annat att diskrimineringsombudsmannen

samt diskriminerings- och jämställdhetsnämnden ska finnas i anslutning till justitieministeriet i stället för inrikesministeriet. Avsikten med överföringen var att förbättra dessa rättsskyddsorgans arbetsmöjligheter och minska de administrativa kostnaderna. Ombudsmannen och nämnden ska ändå fortsätta som självständiga myndigheter.

6.2.3 Diskriminering måste identifieras bättre än tidigare

För att Finland ska bli mer jämlikt måste diskriminering anmälas oftare än för närvarande. I arbetslivet är antalet anmälningar om diskriminering lågt med tanke på att tillsynsmyndigheten är en landsomfattande organisation. Tröskeln för att göra en anmälan bör sänkas ytterligare, också för polisanmälningar om diskriminering. Det nationella programmet mot diskriminering (2007–2015) ordnar utbildning för centrala yrkesgrupper, såsom polisen, åklagare och domare, arbetarskyddsinspektörer, studiehandledare och organisationsledning, för att öka

kännedomen om lagstiftningen mot diskriminering, om olika former av diskriminering och om behovet av att sänka tröskeln för att göra en anmälan.

För att man ska kunna ingripa i och förebygga diskriminering måste man känna igen den. Diskrimineringens former och kanaler förändras hela tiden, vilket försvårar arbetet mot diskriminering. Ny forskning visar att antalet hatinlägg på internet och i sociala medier ökar kraftigt, men att metoderna för arbetet mot diskriminering inte utvecklas i motsvarande grad. Det behövs nya, bättre riktade redskap och verktyg som enkelt kan användas också av personer som inte är insatta i jämlikhetsfrågor. För tillfället utvecklas bland annat en mobilapp för ungdomar som vill ingripa i mobbning. Man har också satsat på att få folk att känna igen diskriminering bättre, till exempel genom en tredelad publikation med praktiska exempel på erfarenheter av diskriminering och god praxis för att förebygga diskriminering.

Det har ordnats flera kampanjer för att förebygga diskriminering och hatretorik. Viktiga metoder är att informera och att sprida information och god praxis för att förebygga diskriminering exempelvis på internet. Dessutom har man satsat på att utbilda nyckelgrupper om hur man känner igen och ingriper i diskriminering. En av de mest långvariga kampanjerna mot diskriminering är Område fritt från diskriminering, som har fått hundratals organisationer att förklara sig fria från all slags diskriminering.

PROJEKTET YES7

Projektet Likabehandling på första plats (Yhdenvertaisuus etusijalle, YES) har pågått i ettårsperioder sedan 2007. Den sjunde perioden avslutas vintern 2015. Inrikesministeriet ordnar YES tillsammans med andra ministerier och organisationer, och en del av finansieringen kommer från EU:s Progress-program. Syftet med projektet är att sprida icke-diskriminering och främja mångfald i samhället genom att uppmärksamma jämlikhetsfrågor inom vissa sektorer i samhället.

Projektet YES7 är såväl nationellt som lokalt. Avsikten är både att skaffa och sprida information om diskriminering och metoder för att minska diskrimineringen och att erbjuda lokala aktörer konkreta redskap för att öka mångfalden. De huvudsakliga påverkansmetoderna är utbildning bland annat i arbetslivet och för organisationer samt informationskampanjer.

YES-projekten utgör en relativt lång kedja av jämlikhetsprojekt och har gett stor kunskap om hur man ingriper i och förebygger diskriminering. Tack vare dem har man kunnat ingripa i diskriminering i det finländska samhället.



6.2.4 Relationer mellan olika befolkningsgrupper

Med goda relationer mellan olika befolkningsgrupper avses positiva attityder, förtroende och respekt. Det innebär också att olika befolkningsgrupper strävar efter samarbete och positiv växelverkan. Kännetecknen på goda relationer är samhörighet och trygghet, icke-diskriminerande bemötande och jämlika möjligheter att delta och påverka.

Med goda etniska relationer avses vanligen relationerna mellan invandrare, andra etniska minoriteter och majoritetsbefolkningen eller relationerna mellan ursprungsfolket samerna och icke-samer. Relationerna mellan olika befolkningsgrupper syns på alla samhällsnivåer: nationellt till exempel i sociala medier, regionalt till exempel i samernas hembygdsområde och lokalt till exempel i bostadsområden i städerna och i tätorter på landsbygden.

Goda eller dåliga etniska relationer kan studeras på fyra olika områden: 1) attityder, 2) personlig trygghet, 3) växelverkan och 4) deltagande och påverkan. De två sistnämnda har redan behandlats tidigare i den här rapporten.

Attityderna är av avgörande betydelse för de etniska relationerna. Attityderna och det agerande de ger upphov till påverkar majoritetsbefolkningens inställning till invandrare och invandrarnas deltagande i exempelvis offentliga tillställningar och deras medlemskap i föreningar, samfund eller politiska partier.

Hur trygga invandrarna känner sig på offentliga platser påverkar deras agerande och förmåga att växelverka med andra. Rädslan för våld kan få vissa personer eller grupper att röra sig mindre på offentliga platser och undvika växelverkan med andra.

En av de viktigaste mätarna på goda relationer är mängden växelverkan med andra. Brist på växelverkan kan

leda till att invandrare och representanter för majoritetsbefolkningen lever sida vid sida, men umgås endast lite eller inte alls. Då uppnås ingen ömsesidig förståelse, samtidigt som stereotypier och negativa attityder förstärks.

Deltagandet, erfarenheten av att påverka och möjligheten att påverka bildar det fjärde delområdet i goda relationer. Om invandraren känner sig välkommen på sin hemort, får ett vänligt bemötande, känner sig trygg och växelverkar mycket med andra är det mer sannolikt att han eller hon deltar i föreningsverksamhet och evenemang. Samtidigt integreras han eller hon i gruppen och samhället.

Man kan försöka skapa goda relationer på många sätt. Syftet med åtgärderna kan vara att påverka attityderna mellan olika grupper eller förbättra olika befolkningsgruppers trygghetskänsla. Syftet kan också vara att öka växelverkan mellan olika grupper eller främja minoriteters möjligheter att delta och påverka.

Många åtgärder för att främja goda etniska relationer går ut på att påverka attityderna. Utmaningen är att attityder förändras långsamt och att det inte är helt entydigt hur de ska påverkas. Det är till exempel inte alls säkert att större kunskap om etniska minoriteter och deras seder och kultur minskar majoritetsbefolkningens fördomar mot dessa grupper. Kunskap kan i värsta fall till och med förstärka rådande stereotypier. För att påverka attityderna har man använt bland annat pedagogiska metoder (såsom internationaliseringsfostran, spel och rollerkar), informationsmaterial, metoder för mångfaldsledning i arbetslivet, utbildningsprogram och attitydkampanjer samt förklaringar och löften.

Metoder för att öka tryggheten är till exempel att bekämpa rasistiska handlingar, diskriminering, hatretorik och hatbrott, ordna rådgivning om icke-diskriminering och informera om rättigheter. Varje människa har desutom ett behov av att få vara sig själv och höra till en

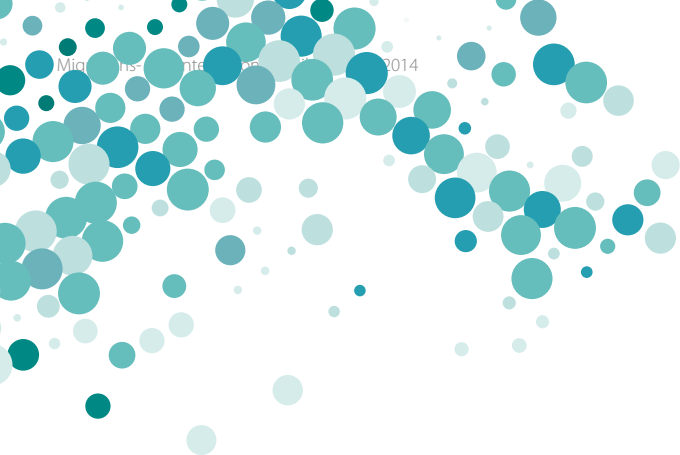
grupp. Därför är det viktigt att stärka minoriteternas egen identitet och samtidigt känslan av att de är en del av sitt bostadsområde, sin kommun, sin arbetsplats, sin läroanstalt och den grupp där de utövar sina hobbyer. Åtgärder för att minska uppkomsten av extremgrupper och radikalisering särskilt bland ungdomar har också varit viktiga påverkansmetoder. Målet har varit att förebygga främlingsfientlig verksamhet i extremgrupper och bekämpa social acceptans av fördomar. Viktiga faktorer för att förbättra invandrarnas trygghet och samhörighet har dessutom varit medling, lokal säkerhetsplanering, olika former av samarbete mellan myndigheter och minoriteter, kampanjer och metoder mot skolmobbning samt evenemang mot rasism.

En viktig mätare på goda relationer är växelverkan mellan människor från olika grupper. Utöver de arbetsformer som nämnts ovan i kapitlet om integrationspolitiken har man under de senaste åren utvecklat pedagogiska metoder för icke-diskriminering och metoder för att öka kännedomen. Andra metoder för att öka växelverkan har varit att grunda mötesplatser och kulturkaféer, starta aktivitetscenter och invånarverksamhet samt bedriva traditionell vänverksamhet. Också olika slags evenemang för allmänheten ordnas ofta för att öka växelverkan och samarbetet.

Man har tagit till olika metoder för att avlägsna hinder för invandrarnas deltagande och ge personer med olika bakgrund fler möjligheter att påverka. Närdemokrati, servicerådgivning med låg tröskel, mentorverksamhet, mångspråkig information om lokala evenemang, olika slags nätverk och samarbetsforum samt program för att ge invandrarorganisationerna större resurser är exempel på verksamhet för att öka delaktigheten och påverkningsmöjligheterna.

TYNGDPUNKTER: JÄMLIKHET OCH ETNISKA RELATIONER

- Diskriminering på grund av etniskt ursprung är framträdande i både barometermaterialet och statistiken över hatbrott.
- Arbetet för att främja likabehandling fokuserar på forskning och informationsspridning – det är viktigt att observera och känna igen diskriminering samt att informera om goda etniska relationer och god praxis.
- Goda etniska relationer omfattar flera samhällsområden och har vittomfattande effekter på migrations- och integrationspolitiken.
- Om samhället är ojämlikt kan det drabba invandrarna särskilt kraftigt och i värsta fall leda till utslagning och utanförskap. Rasistiska och diskriminerande uttryck, samtal och handlingar kränker människovärdet, och nolltolerans mot rasism och diskriminering är den enda hållbara riktningen.



SISÄMINISTERIÖ
INRIKESMINISTERIET

PL 26, 00023 Valtioneuvosto
PB 26, 00023 Statsrådet

www.intermin.fi

